

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Economía y Finanzas

Tendencias de la descentralización en América Latina en el siglo XXI

El caso de los gobiernos amazónicos en Ecuador, Bolivia y Perú

Héctor Patricio Aguilar Zúñiga

Tutor: Marco Aurelio Romero Cevallos

Quito, 2020

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Héctor Patricio Aguilar Zúñiga, autor de la tesis intitulada “Tendencias de la descentralización en América Latina en el siglo XXI. El caso de los gobiernos amazónicos en Ecuador, Bolivia y Perú”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales mención en Economía y Finanzas en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

10 de diciembre del 2020

Firma: _____

Resumen

La descentralización se refiere a las responsabilidades del gobierno central y de los gobiernos locales, así como al origen de los recursos económicos necesarios para atender los requerimientos institucionales y técnicos para propiciar el desarrollo local. Combinar adecuadamente la gestión local y el apoyo del Estado central a fin de complementar los esfuerzos de cada nivel del Estado, aplicando los principios de equidad interterritorial que deben buscar que las transferencias de competencias y recursos garantice el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos. Se aduce que la descentralización favorece el derecho a una participación activa de la ciudadanía en las decisiones municipales como, por ejemplo, en la aprobación de los presupuestos participativos y en la veeduría de las obras públicas.

En las ciudades amazónicas seleccionadas de Bolivia, Perú y Ecuador, los elementos identitarios, de etnicidad, las prácticas culturales, la territorialidad y el medio ambiente deberán ser tomados en cuenta en el análisis de los procesos de descentralización. La gran diversidad territorial y poblacional amazónica y los factores mencionados dificultan el desarrollo en los territorios pertenecientes a los gobiernos autónomos amazónicos y deben ser tomados en cuenta por las políticas de descentralización, así como en la gestión de la administración local. Con estos antecedentes, la presente investigación busca describir la forma en que funciona la descentralización en el caso de gobiernos amazónicos, sus avances, sus retrocesos, y los principales desafíos que ellos enfrentan, recurriendo para ello al examen de tres casos de gobiernos locales amazónicos: Joya de los Sachas (Ecuador), Bagua Grande (Perú) y Cobija (Bolivia).

Palabras clave: participación, asamblea, nivel local, veeduría

En dedicatoria a mis padres Héctor y Patricia (+), a mi hermano Jaime, y a mi tía Anita,
por guiar con sabiduría mi camino hacia la felicidad.

A mis hijas Adriana, Aleida y Yanella que sostiene lo mejor de mi vida.

A mis queridos suegros, Mariana y Luis, por su apoyo incondicional en los momentos de
mayor dificultad.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas.....	11
Introducción.....	13
Capítulo primero Tendencias y debates de la descentralización en América Latina durante el neoliberalismo (1985-2015)	17
1. Doctrina neoliberal e impulso a la descentralización	17
2. Avances en políticas de descentralización durante los años neoliberales	19
3. Las políticas neoliberales de descentralización: desafíos de la desigualdad, la explotación laboral y la crisis económica.....	20
4. Marco jurídico y esquema institucional de la descentralización en Ecuador, Perú y Bolivia	23
Capítulo segundo Datos generales sobre la Amazonía y las restricciones estructurales a la descentralización en los territorios amazónicos o selváticos.....	25
1. Amazonía y población indígena	25
2. Restricciones estructurales generales a la descentralización	30
3. La autonomía indígena en la legislación de Perú, Ecuador y Bolivia	39
Capítulo tercero La descentralización en tres municipios amazónicos	41
1. Datos específicos de los tres casos de estudio	41
2. Comparación de los tres casos de estudio	51
3. La participación ciudadana en La Joya de los Sachas	69
Conclusiones.....	87
Lista de referencias.....	93
Anexos	99
Anexo 1: Oficio Participación ciudadana.....	99
Anexo 2: Presupuestos participativos.....	100
Anexo 3: Oficio Asamblea Ciudadana	102

Figuras y tablas

Figura 1. Selva Amazónica-Andina.....	26
Figura 2. Ingresos tributarios según nivel de gobierno-año 2008	31
Figura 3. Mapa político “La Joya de los Sachas”, Ecuador	42
Figura 4. Mapa político “Bagua Grande”, Perú.....	44
Figura 5. Mapa político de Cobija, Bolivia	48
Figura 6. Barrio central, La Joya de los Sachas, 2015.....	72
Figura 7. Comunidad urbano marginal Valladolid, La Joya de los Sachas, 2015.....	72
Figura 8. Servicios que ofrece el GAD Municipal La Joya de los Sachas, 2007Fuente: Ventana Ciudadana La Joya de los Sachas (2007). Elaboración propia	79
Figura 9. Elaboración del Presupuesto Participativo 2018.....	81
 Tabla 1 Población total y población indígena- América Latina (Ecuador, Perú y Bolivia) .	28
Tabla 2 América Latina, Bolivia, Ecuador y Perú: total de pueblos indígenas, 2014	29
Tabla 3 Fuentes de ingresos de los gobiernos locales Amazónicos	53
Tabla 4 Detalle de ingresos (dólares) La Joya de los Sachas 2012-2014.....	57
Tabla 5 Detalle de egresos (dólares) La Joya de los Sachas 2012-2014	57
Tabla 6 Detalle de Ingresos (soles) Bagua Grande 2013.....	58
Tabla 7 Detalle de egresos (soles) Bagua Grande 2013	59
Tabla 8 Detalle de ingresos, en pesos bolivianos Cobija 2018	61
Tabla 9 Cooperativas, pre-cooperativas y recintos del cantón La Joya de los Sachas, 2015	70
Tabla 10 Barrios urbanos-urbanos marginales de la parroquia “La Joya de los Sachas” 2015	73
Tabla 11 Asociaciones del cantón La Joya de los Sachas, 2015	74
Tabla 12 Organizaciones sociales del cantón La Joya de los Sachas, 2015	75
Tabla 13 Tabla 13 Comunidades de colonos de cada Parroquia, 2015	76
Tabla 14 Comunas Indígenas del cantón La Joya de los Sachas, 2015.....	77

Introducción

Este trabajo busca presentar el debate sobre las tendencias de descentralización en América Latina a partir del ejemplo de los gobiernos locales amazónicos de Ecuador, Bolivia y Perú, con el objetivo de contribuir a la actual discusión sobre la redefinición del Estado. Para Boisier la descentralización es “el arreglo institucional que norma un contrato social entre el Estado y la sociedad civil, que transfiere (o devuelve) a los distintos estamentos piramidales de la sociedad civil tantas funciones y competencias como les sea posible absorber sin la pérdida sostenida de bienestar social” (1997, 13). La descentralización es, pues, un arreglo basado en el principio político de la subsidiariedad y en el principio ético de la solidaridad, un par indisoluble precisamente para ayudar a mantener el bienestar. “La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social sobre la provisión de los mismos” (Cootad 2010, 27).

Uno de los aspectos fundamentales del debate sobre la descentralización se refiere a las responsabilidades del gobierno central y de los gobiernos locales, así como al origen de los recursos económicos necesarios para atender los requerimientos institucionales y técnicos para propiciar el desarrollo local. Las transferencias de competencias para los gobiernos locales, deben acompañarse con recursos económicos y asesoría técnica del nivel central. En particular, se destaca la necesidad de combinar adecuadamente la gestión local y el apoyo del Estado central a fin de complementar los esfuerzos de cada nivel del Estado, aplicando los principios de equidad interterritorial que deben buscar que la asignación de competencias y recursos garantice el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos. Además, se requiere reconocer una participación adecuada en los casos de regiones de las que se extraen recursos naturales no renovables (petróleo, gas, minerales, biodiversidad, entre otros).

En décadas recientes se han registrado múltiples cambios en el proceso de descentralización en América Latina, en algunos casos con modificaciones normativas a partir de nuevas constituciones y en otros casos con leyes que han profundizado este proceso.

También se han registrado diversos cambios institucionales en términos de niveles y modalidades de transferencia de funciones desde el gobierno central, formas de canalización de los recursos y otros temas. Algunas veces es difícil discernir si se avanza hacia mayores niveles de descentralización o, por el contrario, se refuerza la centralización característica en muchos estados de la región. Igualmente, es poco el avance alcanzado en el objetivo de reducir las desigualdades sociales y económicas que registran los territorios (Finot 2003, 14).

Otro aspecto esencial de la descentralización es la financiación de las nuevas competencias. Las autoridades políticas locales están llamadas a convertirse en gestoras y promotoras del desarrollo económico y social, pero para ello necesitan incrementar el esfuerzo fiscal y establecer fuentes innovadoras de generación de recursos propios. Sin embargo, muchas veces, las autoridades políticas no quieren o rehusan asumir sus responsabilidades por el desgaste electoral que conlleva la recaudación de tributos y extraer excedentes de los actores locales para financiar las competencias asumidas, ya que los recursos que ha destinado históricamente el nivel central de gobierno, por lo general han sido insuficiente frente a las necesidades de la población.

En las ciudades amazónicas seleccionadas de Bolivia, Perú y Ecuador, los elementos identitarios, de etnicidad, las prácticas culturales, la territorialidad y el medio ambiente son muy importantes y deberán ser tomados en cuenta en el análisis de los procesos de descentralización. Estos países tienen además biosistemas muy ricos y altamente valorados en el mundo, que son amenazados por la contaminación y la deforestación provocadas por la extracción industrial de recursos naturales y por las actividades humanas en la región. En estos territorios habitan pueblos originarios, algunos llamados “no contactados” por las sociedades nacionales, como los grupos Taromenane y Tagaeri (en la frontera Ecuador-Perú), que ven amenazados sus territorios y la base de su civilización por las compañías madereras y petroleras. También habitan colonos que se asentaron en estos sectores y encontraron alguna solución a sus problemas sociales y económicos. Estos colonos constituyen mano de obra de escasa calificación que suele emplearse en tareas complementarias de empresas petroleras y mineras. También habita en dichas regiones mucha población dispersa en un territorio muy amplio, lo que implica altos costos para brindar servicios básicos.

Además, los gobiernos locales amazónicos obtienen ingresos monetarios propios muy limitados debido a los escasos recursos económicos y productivos con los que cuentan. La

gran diversidad territorial y poblacional amazónica y los factores mencionados dificultan el desarrollo en los territorios pertenecientes a los gobiernos autónomos amazónicos y deben ser tomados en cuenta por las políticas de descentralización, así como en la gestión de la administración local.

Con estos antecedentes, la presente investigación busca describir la forma en que funciona la descentralización en el caso de gobiernos amazónicos, sus avances, sus retrocesos, y los principales desafíos que ellos enfrentan recurriendo para ello al examen de tres casos de gobiernos locales amazónicos: Joya de los Sachas (Ecuador), Bagua Grande (Perú) y Cobija (Bolivia). Por lo tanto, esta investigación se la realizara mediante la recopilación de documentos y archivos sobre la descentralización en América Latina, documentos de experiencias de casos de estudio de Ecuador, Perú y Bolivia. Además de observaciones y entrevistas sobre caso específico de La Joya de los Sachas-Ecuador.

Capítulo primero

Tendencias y debates de la descentralización en América Latina durante el neoliberalismo (1985-2015)

Este capítulo revisa algunos elementos teóricos sobre los procesos de descentralización en América Latina. Está dividido en dos secciones. La primera brinda una breve descripción de las tendencias de la descentralización durante el neoliberalismo, entre 1985 y 2015, y la segunda aborda los actuales debates en torno a las principales concepciones teóricas que tratan sobre la descentralización. Se describirán de manera general algunas normativas sobre la descentralización de Ecuador, Perú y Bolivia que serán objeto del estudio de caso, incluyendo algunas experiencias e indicadores claves (población, índices de pobreza frente a los promedios nacionales, entre otros).

1. Doctrina neoliberal e impulso a la descentralización

Se considera iniciar con los orígenes de lo que se puede definir como neoliberalismo en tanto fenómeno distinto del mero liberalismo clásico del siglo pasado:

El neoliberalismo nació después de la Segunda Guerra Mundial, en una región de Europa y de América del Norte donde imperaba el capitalismo. Fue una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de bienestar. Se trata de un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciado como una amenaza letal a la libertad, no solamente económica sino también política. (Anderson 2003, 11)

Durante la fase inicial de la descentralización, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, muchos de los responsables de planificar políticas fiscales y económicas de nivel nacional articularon fuerzas con los reformadores políticos para apoyar iniciativas en el proceso de descentralización. Se planteó por ejemplo “Que la descentralización contribuye a mejorar los canales de participación ciudadana y la rendición de cuentas, y que la descentralización permite una asignación más eficaz de los bienes públicos a una ciudadanía regionalmente diversa” (Fukuyama 2007, 244). Por lo tanto, la

descentralización implicaba una gestión compartida por la cual las políticas del Estado se complementan con la colaboración activa de las comunidades. A continuación, se analiza este argumento.

En primer lugar, “los procesos de descentralización y transferencia de tareas gubernamentales hacia niveles subnacionales fueron propuestas iniciales de reformas, inspiradas en el paradigma neoliberal y bajo el formato dominante” (Zurbriggen 2011, 49). Se planteó que la descentralización era un modelo para mejorar los sistemas de participación de los gobiernos locales en la planificación independiente y toma de decisiones, en términos de eficiencia y apego a las necesidades de las comunidades, así como un mecanismo de participación ciudadana para acercar las decisiones del gobierno a los habitantes. Adicionalmente “se lograría incentivar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes ante sus electores y aumentar el control por parte de estos últimos sobre la dinámica de las decisiones públicas” (Zurbriggen 2011, 49).

Una idea en favor de la descentralización es que a nivel local se puede ser más eficiente en la provisión de servicios, propiciando la participación del sector privado, al tiempo que la sociedad civil se incluye activamente en programas locales y políticas sociales. Pirez (s.f., 5) también argumenta que “la descentralización aparece como una estrategia utilizada por el nivel central para transferir obligaciones hacia las instancias subnacionales” ahorrándose los costos asociados a tales obligaciones. Esto se conecta, con el interés, muchas veces, por privatizar y reducir costos del Estado central. La participación privada aumenta aceleradamente, mientras las finanzas públicas, a pesar de las promesas, siguen siendo presionadas por el endeudamiento acelerado de organismos multilaterales y bancos privados. “Esto permite transferir los riesgos de la deuda privada a la deuda pública o más específicamente a la sociedad” (Fleury 2001, 16).

El gobierno central disminuye su participación en la provisión de bienes y servicios que pueden entonces, empezar a ser ofrecidos por los gobiernos locales, ajustando su producción a las necesidades y preferencias de la comunidad. Sin embargo, las obligaciones de proveer servicios como educación, salud pública, rutas interurbanas, vivienda, entre otras, generan requerimientos cada vez más burocráticos hacia los gobiernos locales en términos de organización y capacidades humanas y financieras. “Sin embargo, hay que notar que, si bien la tendencia en la distribución de competencias hacia los gobiernos locales es algo que

se ha consolidado en la región, todavía persisten algunas dificultades importantes” (Subdere 2009, 236)

Al iniciarse el siglo, más de 40 % de la población latinoamericana era pobre. El neoliberalismo condujo además a un aumento de la participación política, que contribuyó a dos tendencias. Por un lado, se fortalecieron en toda la región movimientos sociales y la cuestión social volvió a la agenda política. Por otro lado –y relacionado con lo anterior–, muchos grupos indígenas se constituyeron, tras siglos de marginación, en un movimiento político con cada vez mayor influencia. (Burchardt 2017, 115)

2. Avances en políticas de descentralización durante los años neoliberales

La descentralización política se expresó en las elecciones populares directas de gobiernos municipales en los países en los que no las había, y en la creación y el fortalecimiento de los territorios y de mecanismos de consulta ciudadana. Se avanzó en un proceso de entrega de recursos del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales y, en cuanto al proceso de descentralización administrativa, tuvo lugar “una primera fase enfocada en la descentralización de los servicios básicos e infraestructura (gestión de residuos, calles urbanas, el transporte urbano, agua y alcantarillado) y, posteriormente, una segunda fase orientada a políticas focalizadas sociales, de educación, salud, vivienda y servicios de policía” (Zurbriggen 2011, 50).

¿Qué pasó con las promesas de democratización que venían junto con las políticas de descentralización? ¿Mejoró la participación y la rendición de cuentas? Algunos factores estructurales dificultaron cumplir esa promesa democratizadora. Hay que recordar que se planteó que las decisiones podrían ser más democráticas y más ajustadas a las verdaderas necesidades locales. “La capacidad de cada sociedad para participar y monitorear la actuación del Estado en el proceso decisorio subnacional depende del grado de institucionalización democrática y de las formas locales de participación” (Fleury s. f., 62). Para América Latina, donde el proceso democrático es todavía temprano y la institucionalización de la participación ciudadana es baja, las contradicciones señaladas se presentan de forma más aguda. Se trata de plantearse el esfuerzo por construir democracia, al mismo tiempo, deben instituirse procedimientos de rendición de cuentas de la acción del Estado en los distintos territorios.

La participación política de los ciudadanos está limitada porque requiere tiempo y procedimientos legales que ayuden a desarrollar su participación en el campo social, económico y productivo. Por lo tanto, la política tiende a estar concentrada en un pequeño grupo de movimientos y partidos políticos, quienes representan a un sector de la economía y a los intereses de ese grupo, donde dedican mucho tiempo y recursos. Por lo general, en otros sectores rurales con una débil participación de la población no es tomado en cuenta en las decisiones productivas o de políticas públicas en los espacios locales.

Los estratos sociales más influyentes y con mayor poder de decisión se las han arreglado muy bien con las desigualdades sociales y, para ellos, cambio es sinónimo, por lo general, de desmejora. Esto es aplicable no solo a la elite económica sino también a las clases medias: 20 % de la población activa, que produce 40 % del PIB regional y que accede a excelentes servicios sociales y económicos, no necesita al 50 % de los trabajadores precarizados o informales, que tienen una escasa participación de 10 % del PIB, para su bienestar y prosperidad, y los emplean solo para vivir aún más cómodamente. (Burchardt 2017, 126)

Quizás la cultura política clientelar y autoritaria también es fruto de esa relación perversa entre el nivel local y nacional que caracteriza al proceso de construcción del Estado en América Latina, muchas veces a cambio de mantener una política local encargada en manos de poderosos caudillos regionales.

3. Las políticas neoliberales de descentralización: desafíos de la desigualdad, la explotación laboral y la crisis económica

Una conclusión necesaria de la experiencia es que otorgar autonomía política a los gobiernos locales no asegura mejores servicios públicos por varias razones. Para empezar, existe el riesgo de que las élites políticas puedan adueñarse de las instituciones por medio de privatizaciones de los servicios públicos. Esto a su vez puede generar el deterioro de la calidad de los servicios, al menos en los territorios donde no existe la capacidad para obtener ingresos propios y técnicos. “Una de las limitaciones más importantes de las políticas de desarrollo local es que, en el nivel local, frecuentemente, los directivos y los recursos humanos, de los ayuntamientos y regiones, en general, carecen de la cualificación necesaria para gestionar las agencias e instrumentos del desarrollo local” (Cepal 2000, 30)

En teoría, la descentralización también puede ocasionar aumentos en las disparidades regionales en cuanto al suministro de servicios públicos. Al igual que sucede con los bienes privados, es probable que la demanda efectiva de servicios públicos locales tienda a variar según el ingreso. Pero las disparidades sí importan cuando repercuten en la distribución de la riqueza en los territorios. Por ello, las desigualdades en el gasto en educación o salud pueden ser una fuente de inquietud.

La descentralización se hizo para reducir gastos en el gobierno central al transferir ciertas responsabilidades a los gobiernos locales, suponiendo incluso que se privatizarían servicios públicos para financiarlos. Esto puede generar desigualdades que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales (debido a la especialización funcional y a la segregación social en el espacio) que han dado lugar a fuertes reivindicaciones de poder local o regional. “De manera que era prioritario para los gobiernos latinoamericanos pagar la deuda externa dejando en segundo plano el gasto social, generando desigualdad y pobreza en la región. Muchas veces se ha procedido a un traspaso de responsabilidades sin la debida asignación de los recursos económicos para cumplir con las competencias” (Subdere 2009, 237).

Otra falencia de las políticas neoliberales para el cumplimiento de las promesas de democratización y de mayor eficiencia en la provisión de servicios sociales, que estaban asociadas al proceso de descentralización, “es que no había la gestión de capacidades productivas y recursos económicos locales, especialmente en gobiernos con características similares a las de los territorios amazónicos” (Subdere 2009, 236). El resultado de estas políticas luego de la última década del siglo XX fue asumir costos sociales significativos para las comunidades o ciudades amazónicas, quedando en la periferia productiva sin ayuda gubernamental central para desarrollar las capacidades locales y el desarrollo social en territorios alejados (Filgueira 2009).

Esto ha generado una importante confusión en la distribución de las competencias entre el gobierno central, regional y local, en la medida en que las responsabilidades que debían ser asumidas por los gobiernos subnacionales no fueron suficientemente claras. Esto significó que en muchos casos no se asumieran debidamente las nuevas responsabilidades para mejorar las capacidades productivas locales en los gobiernos periféricos. Ambos problemas, el de la confusión en la asignación de competencias y el de la dificultad de generar capacidades de gestión, ponen de manifiesto la necesidad de una planificación y una

sincronización entre la distribución de recursos y responsabilidades más cuidadosa tomando en consideración espacios selváticos o amazónicos.

Sin embargo, “aun cuando muchas veces la descentralización no haya sido una estrategia consistente en términos de grados de autonomía, coordinación y capacidad de movilización de recursos necesarios para la implementación de políticas públicas, ciertamente la revitalización de gobiernos y de sociedades locales ha generado una nueva coyuntura política” (Fleury s. f., 160). Estas son demandas que imponen una reforma profunda al proceso de descentralización al interior de los países y las funciones administrativas del Estado en el que las administraciones locales se capacitaban para proveer los servicios necesarios a los ciudadanos, pero no para tomar las decisiones acerca del diseño de esas políticas. En conclusión, hubo varias promesas importantes y sus resultados han enfrentado problemas muy fuertes y estructurales, pero eso no ha disminuido la importancia de seguir tratando de cumplir algunas de las promesas anteriores al proceso de descentralización.

Un último factor estructural que conspiró contra las intenciones declaradas de las políticas de descentralización es que ellas convivieron con un aumento de la centralización del capital, especialmente en las grandes ciudades. Dado que la ciudadanía y los mecanismos democráticos de representación de intereses continúan adscritos a la esfera nacional, el aumento del peso de las instancias supranacionales no solamente restringe el poder de los estados, sino que también representa una amenaza potencial a la democracia representativa. David Harvey considera que las tensiones entre las lógicas del poder capitalista global y las lógicas del poder político-territorial de los Estado-nación derivan en la conformación de regiones entendidas como “configuraciones [geográficas] relativamente estables, esto es, economías regionales que consiguen durante un tiempo cierto grado de coherencia estructural en la producción, distribución, intercambio y consumo de determinados productos (2007, 88).

No se trata de regiones que potencien sectores económicos como la agricultura o la industria y que fortalezcan el mercado interno y el empleo, sino de regiones subordinadas al proceso de acumulación de capital a nivel mundial. Por ejemplo, en Ecuador, a partir de los estudios de Deler (1992) y Maiguashca (2009) se sabe que las configuraciones regionales en Ecuador se han articulado en torno a procesos de acumulación de productos primarios

exportadores (cacao, banano y petróleo) y en torno al poder bicéfalo de Quito y Guayaquil: el primero articulador de un mercado de consumo interno de la Sierra y el segundo articulado a la incorporación de monocultivos en el Litoral para la exportación. Ahora bien, esta configuración territorial, que facilita el flujo de circulación de capital extractivo, debe además entenderse en relación con las disputas y los acuerdos políticos de estas provincias respecto del gobierno nacional, que busca subordinar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y a las élites locales.

4. Marco jurídico y esquema institucional de la descentralización en Ecuador, Perú y Bolivia

A nivel jurídico-político y en términos generales, la definición del Estado en tres de los países andino-amazónicos (Ecuador, Perú y Bolivia, aunque no son los únicos) guarda más similitudes que diferencias. Históricamente, todos se organizaron como estados unitarios. “En lo que concierne a la descentralización, las constituciones de Bolivia la definen como una forma de Estado, mientras que las cartas fundamentales de Perú y Ecuador la conciben como una forma de gobierno” (Ortiz 2017, 28). Debido a las demandas y movilizaciones indígenas—de las que también fueron resultado los procesos constituyentes de Bolivia y Ecuador de la última década—, sus textos constitucionales caracterizan a sus estados como plurinacionales e interculturales, algo ausente en la carta política de Perú. “A ello, la Constitución boliviana añade dos nociones particulares: su Estado es comunitario y con autonomías” (Ortiz 2017, 29).

Los gobiernos intermedios están representados por los departamentos —en Bolivia y Perú— y por las provincias —en Ecuador. De acuerdo con la normativa ecuatoriana de 2008, el nivel intermedio debió crearse. No obstante, hasta la fecha no ha existido un solo proceso de conformación de regiones, razón por la cual las provincias demandan actualmente las competencias del gobierno intermedio para gestionar sus propios recursos y reclamar las transferencias del nivel central. “Algo similar ha ocurrido en Perú, las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción” (Constitución del Perú, artículo 190). En Perú también surgió el proyecto

de gobiernos intermedios, el llamado *proceso de regionalización* de finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990 por parte del primer gobierno de Alan García y de Alejandro Toledo, respectivamente.

Ambas iniciativas se frustraron. Respecto de la regionalización, Bolivia es la excepción al interior de la CAN: su Constitución no permite su conformación en unidades supra departamentales, sino solamente como unidades sub-departamentales —a partir de dos o más provincias—, razón por la cual los departamentos son de forma exclusiva el nivel de gobierno intermedio. (Ortiz 2017, 29)

A nivel local, el municipio es —en todos los países comparados— la unidad territorial del gobierno local. Para los casos de Bolivia y Ecuador, los municipios poseen un poder ejecutivo (la alcaldía), y un poder deliberativo, fiscalizador y legislativo (el concejo). En Perú, el término *municipio* es sinónimo de *gobierno local*. Por este motivo, la Constitución señala tres tipos de municipalidades: municipalidad provincial —equivalente al gobierno provincial en Ecuador y sin nivel de gobierno correlativo con funciones constitucionalmente establecidas para Bolivia—; municipalidad distrital —equivalente a municipio en Bolivia y cantón en Ecuador—; y municipalidad de centro poblado (Defensoría del Pueblo del Perú 2010, 17). “En contraste, las juntas parroquiales de Ecuador —un resabio de la división territorial de la Iglesia católica para la administración de poblaciones— son en el ámbito rural —no así en el urbano— el nivel más bajo de gobierno autónomo descentralizado” (Ortiz 2017, 30).

La situación de las provincias en Bolivia. Ninguna de sus constituciones prescribió competencias específicas para este nivel de gobierno. No obstante, dos municipios adyacentes —o uno que cumpla determinados requisitos poblacionales para el caso de Bolivia— pueden conformarse como una provincia. Desde que el proceso de descentralización entró en marcha, la provincia funciona únicamente “como circunscripción electoral para constituir las Asambleas departamentales y cumple un rol administrativo para algunas funciones centralizadas nacionalmente” (Finot 2016, 43). Así, en Perú y en Ecuador, las municipalidades y las provincias son parte de la distribución del poder estatal y territorial y en dado caso se eligen autoridades locales. Para Bolivia la persistencia de las provincias se explica por lógicas de identidad histórica y cultural.

Capítulo segundo

Datos generales sobre la Amazonía y las restricciones estructurales a la descentralización en los territorios amazónicos o selváticos

Como se señaló en el capítulo anterior, los bajos niveles de descentralización en los países andinos (Ecuador, Bolivia y Perú), junto con las desigualdades de capital institucional, restringen o dificultan el logro de la descentralización, especialmente en los territorios amazónicos. En este capítulo se abordan los aspectos generales de la región amazónica —en especial la de los países de estudio— y las principales restricciones estructurales en el proceso de descentralización que enfrentan los gobiernos municipales amazónicos o selváticos.

1. Amazonía y población indígena

El concepto de selva (del latín *silva* o *sylva*) o bosque (del latín *boscus*), designa formaciones o comunidades vegetales naturales en las cuales predominan árboles. Algunos autores pretenden establecer y mantener diferencias entre estos conceptos, reservando el de selva para bosques densos, con mayor exuberancia y mayor porte, pero en la práctica ambos conceptos llegan a confundirse. Por esta razón, en la presente obra, bosque y selva se utilizan indistintamente. (Gutiérrez s.f., 4)

La región amazónica abarca cerca de 7,3 millones de kilómetros, divididos entre nueve países: Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guyana, Suriname y Guayana Francesa. Sin embargo, la perspectiva de los países andinos es crucial para la región, en particular dado el interés estratégico que sobre sus recursos naturales no renovables tienen varias empresas multinacionales o grupos económicos privados. Es importante también resaltar la población de la Amazonía en la superficie del territorio nacional. (Nótese en la Figura 1 que representa la superficie de los territorios amazónicos) “De hecho, el bosque amazónico constituye la mayor parte del territorio en Bolivia y en el Perú (75 % del territorio nacional), es relativamente importante en el Ecuador (45 %) y en Colombia (36 %), y marginal en Venezuela (5,8 %)” (Fontaine 2006, 26).



Figura 1. Selva Amazónica-Andina
Fuente: Gutierrez s/f, 7. Elaboración propia

En el año 2003 la población amazónica llegó aproximadamente a 30 millones de personas, es decir el 10 % de los habitantes de los países de la región, y se concentra mayoritariamente en el sector urbano. La tasa de población urbana alcanza el 68,1 % en Brasil, Venezuela (64,8 %), Bolivia (59,9 %), Perú (56 %), Colombia (45,4 %) y Ecuador (28,3 %) (Fontaine 2006, 26; TCA 1991, 13, Perz *et. al.* 2003, 15-6).

Brasil es preponderante cerca de 21 millones de habitantes (12,1 % de la población nacional) repartidos entre nueve estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondonia, Roraima, Maranhao, Mato Grosso y Tocantins. Sin embargo, Bolivia es el país más amazónico de la región: los departamentos del Beni, Pando y Santa Cruz, así como las *tierras bajas* de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba y Tarija reúnen el 33,1 % de la población nacional (2,8 millones de personas). Cerca del 10 % de la población peruana (2,4 millones de personas) vive en los cinco departamentos amazónicos (Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali). En Colombia 5,4 % de la población (2,3 millones de personas) vive en los seis

departamentos amazónicos (Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés) o los cuatro departamentos de la cuenca del Orinoco (Arauca, Casanare, Meta y Vichada). En el Ecuador 4,9 % de la población (600.000 personas) ocupa las provincias amazónicas de Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. El 0,4 % de la población venezolana (100.000 personas) se concentra en el estado de Amazonas. (Pérez. 2003, 18-21)

Para el año 2010, la población total de América Latina se estimaba en al menos 538 millones de habitantes y la población indígena en casi 45 millones de habitantes, el 8 % (ver cuadro 1). La población indígena del Perú es el 24,0 % de la población total del país, mientras en Bolivia la población indígena se estimaba en el 62,2 % de su población total. En Ecuador las cifras siguen siendo bajas por lo que las principales organizaciones indígenas ecuatorianas cuestionan que los pueblos indígenas representen solo un 7,0 % del total de la población del país (Cepal 2017, 133).

Un estudio previo (Del Popolo y Schkolnik, 2013) mostró que la población indígena se incrementó entre 2000 y 2010 tanto en las ciudades como en el campo y que su peso relativo aumentó, de forma más acentuada, en las zonas urbanas. Si bien esos resultados expresan la creciente urbanización y la migración interna que afecta también a los pueblos indígenas, las elevadas tasas de crecimiento intercensal de la población urbana obtenidas en este estudio respaldan la hipótesis de que, en general, los mayores logros en la captación de las personas indígenas ocurrieron en las ciudades. (Cepal 2017, 137)

Adicionalmente, cabe mencionar a los pueblos en aislamiento voluntario de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en cuyos casos se debe respetar el principio de no contactado y lograr su plena protección ante las amenazas de intereses multinacionales o de grandes empresas extractivas. “Si bien resulta difícil determinar su cuantía, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cita una estimación de 200 pueblos que podrían sumar unas 10.000 personas, que viven en las zonas más remotas y de más difícil acceso de América del Sur, en la selva amazónica y la región del Gran Chaco” (CIDH 2013, 7). La presión sobre los recursos naturales hacia los países andinos, la degradación de las tierras y la contaminación están poniendo a esos pueblos en riesgo de desaparición. Además, “las incursiones de personas no indígenas en los territorios provocan graves situaciones de violencia, transmisión de epidemias, escasez de alimentos y pérdida de cultura” (CIDH 2013, 8).

Tabla 1
Población total y población indígena América Latina (Ecuador, Perú y Bolivia)

País, año del censo	Población total	Población indígena	Porcentaje de la población indígena en la población total
	Resultados de los censos		
Ecuador, 2010	14.483.499	1.018.176	7,0 %
Bolivia, 2010	9.995.000	6.216.026	62,2 %
Perú, 2010	29.272.000	7.021.271	24,0 %
Total América Latina	538.356.188	44.795.758	8,3 %

Fuente: Cepal (2017, 134). Elaboración propia

Las ciudades amazónicas seleccionadas en esta investigación guardan elementos identitarios, de etnicidad, prácticas culturales, territorialidad y medio ambiente, que están íntima y complejamente integrados en su estructura y deberán ser tomados en cuenta en el análisis del proceso de descentralización. Perú, Bolivia y Ecuador tienen además biosistemas muy ricos, que están amenazados por la contaminación y deforestación provocadas por la extracción industrial de recursos naturales y por las actividades humanas en la región.

En estos territorios habitan pueblos originarios, algunos no contactados por la civilización occidental, como los grupos Taromenane y Tagaeri (en la frontera Ecuador-Perú). De igual manera, existe una población dispersa en un territorio amplio, con insuficientes servicios básicos (por sus altos costos de inversión), escasos recursos económicos de los habitantes, principalmente obtenidos gracias a la agricultura de subsistencia, muchas veces transformando las tierras y bosques milenarios en pasturas para el ganado o en espacios de monocultivo como maíz, palma africana y soya, a pesar de la fragilidad de la capa vegetal disponible.

Este problema agropecuario afecta a los ecosistemas amazónicos tanto o más que las explotaciones petroleras y la minería. Se da también la extracción de maderas finas por parte de madereros ilegales, la biopiratería comercial y diferentes industrias monopólicas. Esta gran diversidad territorial y poblacional y los factores mencionados dificultan la provisión de servicios básicos en los territorios pertenecientes a los gobiernos autónomos amazónicos. Además, existe una incapacidad del Estado de afirmar una presencia institucional en estas regiones periféricas (Fontaine 2006, 31).

Tabla 2
América Latina, Bolivia, Ecuador y Perú: total de pueblos indígenas, 2014

Países – Casos	Pueblos indígenas
Bolivia (Estado Plurinacional)	39
Ecuador	34
Perú	85
Total América Latina	826

Fuente: Cepal (2017, 140). Elaboración propia

Las cifras presentadas en el cuadro 2 muestran que en América Latina existe una diversidad demográfica y étnica importante. Los países de la región que tienen mayor población indígena son Perú y Bolivia. En el Estado Plurinacional de Bolivia según las cifras del censo de 2012 había 1,84 millones de habitantes indígenas del pueblo quechua y 1,6 millones de aymaras (Cepal 2017, 140).

En el caso de Perú, en el año 2007 se realizó el censo de comunidades amazónicas. Sin embargo, los pueblos andinos quechua y aymara constituyen mayorías poblacionales, según las estimaciones realizadas por la Cepal se determinó que 5,5 millones de personas vivían en hogares en los que el jefe o su cónyuge tenían como idioma materno el quechua (que a su vez representaban un 85 % del total de personas en hogares en que el idioma materno del jefe o su cónyuge era indígena) y 700.000 personas en hogares en que ese idioma era el aymara (un 11 % según el mismo criterio). Por su parte, según estos datos del censo de comunidades amazónicas peruanas, los pueblos más numerosos fueron el ashaninka con 97.477 y el aguaruna (awajun) con 55.366, que representan el 29,3 % y un 16,6 % respectivamente, del total de población de los pueblos amazónicos (Cepal 2017, 140).

Por otro lado, los pueblos menos numerosos no llegan al 1 % del total de la población indígena peruana. “Las asimetrías demográficas van acompañadas de una elevada heterogeneidad territorial y sociopolítica, por lo que implican enormes desafíos en materia de políticas para todos los países de la región, en particular Perú y Venezuela debido a su alta diversidad de pueblos” (Cepal 2017, 141). Por último, según la Fundación Helvetas (fundada

en 1955) e Inter-Cooperation (fundada en 1982), en la Amazonía ecuatoriana viven 224.300 personas pertenecientes a pueblos indígenas. Otro aspecto importante en el caso ecuatoriano son las denominadas *nacionalidades*.¹, quienes demandan como territorios propios una superficie de 6.308.000 hectáreas, que equivale al 25 % del territorio nacional y 64 % de la Amazonía ecuatoriana. Hasta ahora han sido tituladas 3.703.497 hectáreas, mientras que otras 2.352.277 hectáreas están en posesión de las nacionalidades, pero aún no han sido debidamente legalizadas.

2. Restricciones estructurales generales a la descentralización

La mayoría de los países andinos han avanzado en la reducción de su grado de centralización, pero el gobierno central continúa realizando la mayor parte del gasto en su conjunto.

El desarrollo realmente existente, ha sido el desarrollo del capitalismo, y como hemos demostrado el Estado se ha convertido en el *adecuador*, social, político y obviamente espacial, para la llegada del capital, aunque constituido contradictoriamente a través de los conflictos/luchas sociales. El desarrollo es parte de un proyecto ideológico, político, social, económico y cultural, que está relacionado con el sometimiento de los territorios a las “exigencias territoriales y culturales del proyecto de modernidad capitalista. (Betancourt 2013, 9-10)

Una segunda restricción, dada la heterogeneidad de municipios (grandes, medianos y pequeños) y la pobreza de muchos de ellos, en general las municipalidades amazónicas no cuentan con sistema de gestión de recursos económicos y técnicos para satisfacer las necesidades de cada comunidad.

La región necesita con urgencia una mejor gobernabilidad, mejores instituciones políticas y administrativas, que permitirán que sus gobiernos encuentren sus propias formas de promover el desarrollo económico y de reducir la evidente injusticia social. Obviamente, la reforma de la administración pública adaptada a las circunstancias de América Latina tiene una función importante que desempeñar en este campo. (Pereira 2001, 18)

¹ Las nacionalidades responden a la cosmovisión y saberes ancestrales de cada territorio. Además, estas organizaciones tienen que tener que ver con la realidad cultural y lingüística de cada nacionalidad (Ministerio de Educación 2020).

Una tercera restricción es la autonomía financiera de los municipios amazónicos. El modelo neoliberal de la descentralización plantea que los servicios locales deben financiarse totalmente con ingresos propios para garantizar la responsabilidad local. En la práctica, se ha probado que esto no es posible en ningún país. “No existen impuestos suficientes que se puedan administrar eficientemente en los ámbitos locales o subnacionales de gobierno para financiar las obligaciones de gastos que típicamente se les acaban por asignar en un régimen descentralizado” (Fukuyama 2007, 274). La política tributaria subnacional en América Latina, es deficiente. Con la excepción de Brasil, la mayoría de los países andinos no ha dado prioridad a fortalecer la recaudación de ingresos propios (catastros actualizados municipales, tasas, impuestos, entre otras), prefiriendo depender de transferencias del gobierno central como fuente principal de ingreso (Ver Gráfico 2 de los ingresos tributarios año 2008).

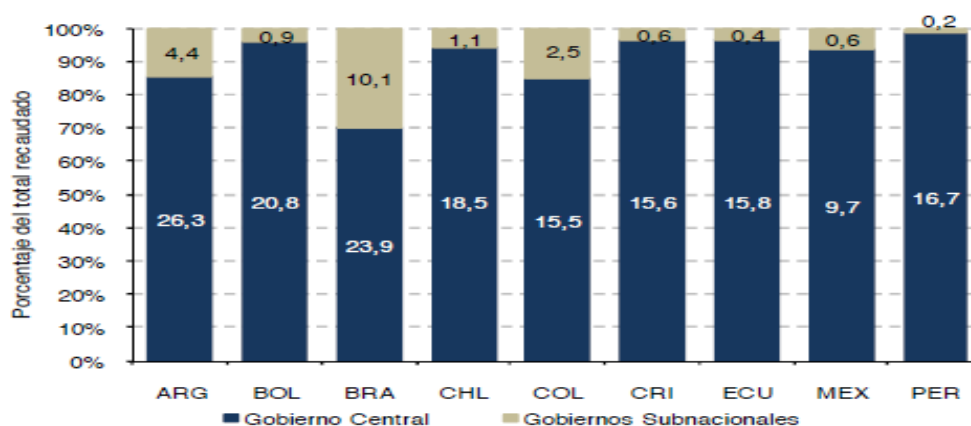


Figura 2. Ingresos tributarios según nivel de gobierno-año 2008

Fuente: Cepal 2008, / Datos para Perú son del año 2006. Elaboración Propia

Los mayores recursos económicos de muchas ciudades contrastan con la situación de los municipios amazónicos urbanos, rurales pobres y de las comunidades indígenas o selváticas alejadas que reflejan las inequidades y la exclusión territoriales existentes. Según Rosales:

Aproximadamente el 90 % de los municipios de América Latina enfrenta grandes dificultades financieras, de talento humano y técnicos para ejercer plenamente sus competencias. Las políticas nacionales de compensación y técnica son indispensables, pero no siempre existen o no poseen la amplitud necesaria. (2012, 26)

Estos sistemas de compensación del nivel central deberían considerar las diferentes capacidades fiscales, productivas y bases económicas de los territorios amazónicos, así como los gastos derivados de las diferencias entre los costos de los servicios y los contrastes entre los perfiles y las necesidades de las poblaciones. En general, los municipios urbanos, con una población de altos y medianos ingresos, son los que logran niveles elevados de autofinanciamiento y ayuda del gobierno central para suministrar los diferentes servicios básicos y productivos. Con ello las grandes ciudades se desarrollan en desmedro de los pequeños gobiernos existentes de la región amazónica que cuentan con bajos niveles de ingresos (Rosales 2012, 26).

Por lo tanto, “no solo es necesaria la voluntad desde el nivel central para asegurar buenos desempeños en procesos de descentralización, sino que también es necesario que las unidades subnacionales cuenten con ciertas capacidades institucionales y sociales, imprescindibles para este tipo de procesos” (Díaz 2016, 3). Esta es una condición necesaria para el proceso de la descentralización, es una forma de gestión pública que se adoptó con la promesa de optimizar el funcionamiento del Estado a través de la delegación de poder, atribuciones, funciones y recursos económicos.

Los gobiernos amazónicos o selváticos de base económica débil dependen de las transferencias y los subsidios de los gobiernos centrales y, en muchos casos, de las donaciones de la cooperación internacional. Al describir el caso boliviano se empieza con una excepción.

A diferencia de los otros dos países, en Bolivia las regalías de la explotación de recursos no renovables son conceptualizadas como recursos propios. Ello expresa una diferencia acerca de los derechos de explotación de los recursos no renovables, y es en parte producto de las disputas regionales enmarcadas en la lucha por la autonomía indígena de la segunda mitad de la anterior década. (López 2011, 32)

Es preciso señalar que las transferencias se distribuyen en función del número de habitantes de cada unidad territorial jurídica. En lo que a ingresos no permanentes respecta, algunos de estos se reparten de forma compartida entre departamentos, municipios y Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC).² Por ejemplo, el 24 % del impuesto

² Bolivia se organiza territorialmente en 9 departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos. Todas organizadas en el marco de la Ley de Autonomías y Descentralización,

directo a los hidrocarburos está asignado a los departamentos y el 33 % a los municipios y AIOC (Ortiz 2017, 55). En lo que a regalías se refiere, el 67 % de las regalías de los hidrocarburos está destinado a los departamentos de forma exclusiva. Los municipios y AIOC no participan del mismo. A ellos les corresponde, igualmente de forma exclusiva, el 50 % de la patente de hidrocarburos, el 30 % de la patente minera y el 20 % del gravamen arancelario consolidado. Las regalías compartidas entre todas las entidades del régimen autonómico y descentralizado son las regalías mineras (80 % departamentos y 20 % municipios y AIOC); el aprovechamiento forestal (35 % departamentos y 40 % municipios y AIOC); y el desmonte forestal (25 % departamentos y 50 % municipios y AIOC).

En Bolivia el criterio de distribución de las regalías es poblacional y territorial. Los porcentajes faltantes en las distribuciones descritas son, en su mayoría, destinadas al gobierno nacional y en una porción minoritaria (5 %), a las universidades. Al término de la descripción de las transferencias por parte del gobierno nacional hacia los gobiernos descentralizados en Bolivia podremos comprobar la alta dependencia que su régimen descentralizado ha generado respecto de la explotación de recursos no renovables. (Ortiz 2017, 55)

El caso de Ecuador se caracteriza por lo que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad)³ ha llamado *Modelo de equidad territorial*. El 21 % de los recursos permanentes y el 10 % de los no permanentes se distribuyen a los gobiernos autónomos descentralizados. El monto total se distribuye de la siguiente manera: 27 % para los consejos provinciales, 67 % para los cantones o municipios y el 6 % para los gobiernos parroquiales, según datos proporcionados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2015, 11). Adicionalmente, el monto excedente de los ingresos permanentes y no permanentes, tomando el año 2010 como base, se repartirá en función del tamaño de la población, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en mejoramiento de nivel de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del GAD y del Plan Nacional del Buen Vivir (Cootad 2010, arts. 195, 74).

dando lugar a la autonomía departamental, autonomía regional, autonomía municipal y (AIOC) Autonomía Indígena Originaria Campesina (Documento País Bolivia 2012. VII Plan de Acción)

³ Este Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera (art. 1)

Respecto de la aportación adicional de recursos económicos a los gobiernos amazónicos en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables, la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de Ley para la Circunscripción Territorial Especial para la Amazonía (Ley Amazónica 2018). El proyecto que fue presentado el año 2016 por los prefectos (especie de gobernadores electos) de la amazonia y a su vez hubo una propuesta algo similar por parte del ex presidente Rafael Correa por lo cual llegaron al primer debate legislativo el 26 de enero de 2017 y después de un año, el 21 de febrero 2018, finalmente tuvo la aprobación en segundo debate del legislativo. Esta Ley aborda de manera integral temas de planificación, economía, educación, cultura, ambiente, entre otros aspectos. En materia económica, el Fondo de Ecodesarrollo para la Amazonía recibirá más aportes por petróleo lo que significa un aumento de los ingresos para la región, mismos que se destinarán principalmente a servicios de agua potable, alcantarillado y vialidad. En el ámbito educativo está planteada la creación de universidades en las seis provincias que integran la región amazónica: Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Orellana, Pastaza, Napo y Sucumbíos. Mientras que en el aspecto ambiental se estipulan normas más rigurosas para aquellos que contaminen el territorio con el fin de que se paguen indemnizaciones. Además, esta Ley recibirá un aporte significativo por cada barril de petróleo producido y comercializado, lo que significa el aumento de ingresos en todos los niveles de los GAD amazónicos.

En el caso peruano, las transferencias realizadas desde el gobierno nacional hacia los gobiernos intermedios y los gobiernos locales se hacen sin que exista ningún modelo o esquema formal de distribución de transferencias que funcione de manera estable por mandato de una ley. Por este motivo, “las transferencias de las recaudaciones hacia los gobiernos locales dependen más de criterios de planificación estatal” (Ortiz 2017, 58).

El margen de discrecionalidad del gobierno central tiende a hacerse importante, sin perjuicio de la excelencia técnica que aquellas pudieran adquirir. De acuerdo con él, aunque las transferencias crecieron sustancialmente en este nuevo siglo, el desafío está en reducir los desbalances horizontales y verticales, a partir del reajuste al esquema de descentralización fiscal. (Castañeda 2011, 42)

El desbalance en el esquema de transferencias está dado, en gran parte, por la participación exclusiva de los gobiernos regionales y municipales en los cánones de explotación de recursos no renovables, valores que debido al *boom* hidrocarburífero y minero de Perú en el nuevo siglo, transformaron la composición de los ingresos de los gobiernos subnacionales. (Ortiz 2017, 58)

La situación de los gobiernos locales en Perú continúa siendo precaria en el planteamiento de políticas públicas tendientes a fortalecer el proceso de transferencias de recursos y no se ha desarrollado debidamente el asociativismo municipal amazónico, que puede ser otro mecanismo para que estos se articulen entre sí, mejoren sus capacidades de gestión y constituyan medios efectivos para fortalecer a los municipios intermedios y pequeños. La desigualdad no se refiere solo a los ingresos fiscales y municipales sino también a los derechos, las capacidades de los territorios y la dignidad de las personas.

En la mayoría de los países andinos con cierto grado de descentralización fiscal se puede comprobar una elevada dependencia de los gobiernos subnacionales respecto del sistema de transferencias con el que cada gobierno central complementa el financiamiento de sus responsabilidades de gasto, es decir la provisión de bienes públicos a sus ciudadanos. Según datos de Cepal, los ingresos por transferencias de los respectivos gobiernos subnacionales alcanzaron en Bolivia el 7,8 % y en Ecuador el 3,5 %. La importancia de este tipo de recursos supera el 60 % del total ingresado a nivel subnacional. Por otra parte, debe admitirse que la descentralización de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales ha sido relativamente débil en la mayoría de los países de la región, si bien ha estado sujeta a las particularidades propias de cada país, especialmente en las zonas selváticas. Como resultado, “la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales en los países de la región ha permanecido estancada durante los últimos diez años y esta pobre evolución se relaciona con el escaso nivel y la acotada estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez tiene relación con las bases tributarias disponibles por parte de estos niveles de gobierno” (Cepal 2013, 28).

En la región amazónica, la mayoría de las comunidades indígenas vive en comunas dispersas de difícil acceso y no cuentan con servicios básicos gubernamentales o el apoyo de empresas privadas que se dedican a la extracción de recursos naturales en la región. Por ejemplo, en Bolivia la población con acceso a servicios de recolección de desechos es del 54 %. Casi el 36 % de la población quema o bota sus residuos en los ríos, y estas cifras son incluso mayores en las áreas rurales (INE, 2012). Por lo general, hay una gran diferencia entre la región amazónica y los índices nacionales, y una brecha aún mayor entre las zonas urbanas y rurales (PNUD 2016, 11). Con pocas excepciones, los gobiernos locales suelen

confiar más en las transferencias del gobierno central que en la generación de sus propios recursos para satisfacer las necesidades que enfrentan.

En dos de los tres países con mayores índices de descentralización del gasto —Argentina y Brasil— los ambiciosos sistemas de participación de ingresos fueron creados desde las décadas de 1930 y 1940 para financiar los crecientes requerimientos de gasto de los gobiernos subnacionales. En los demás países de la región empezaron a funcionar procedimientos de participación de ingresos en los años sesenta (Colombia y Venezuela) o, con mayor frecuencia, a finales de los ochenta o noventa (Bolivia, Ecuador, Guatemala y México). Los sistemas de transferencias intergubernamentales se crean normalmente con dos objetivos centrales: a) reducir los desequilibrios fiscales verticales entre los gobiernos subnacionales; o b) reducir las desigualdades regionales (desequilibrios horizontales) entre jurisdicciones ricas y pobres (o en ambas). Puesto que los dos tipos de desequilibrio fiscal existen en todos los países, en mayor o menor medida, las transferencias constituyen un instrumento de política fiscal indispensable en un régimen descentralizado. (Fukuyama 2007, 281)

Las transferencias generadas por el gobierno central corren el riesgo de que los gobiernos locales caigan en la *pereza fiscal* y descuiden la gestión de sus propios recursos locales, prefiriendo solicitar o presionar mediante medidas de paro al gobierno central por transferencias adicionales. Por ello, la mayoría de las autoridades no toman medidas arriesgadas para mejorar la recaudación tributaria local, pensando en el desgaste electoral que les puede ocasionar ante cualquier ordenanza tributaria. “Esta postura de la mayoría de las autoridades locales empeora la situación de las instituciones que tienen deficiencias financieras con apropiaciones de transferencias especiales, estimula el gasto indisciplinado y excesivo en los gobiernos subnacionales” (Fukuyama 2007, 282). Es importante resaltar que, si bien las transferencias son una herramienta para la distribución de los recursos hacia los territorios, estas se deben realizar en base a estudios de pobreza, recursos, tecnología, entre otros. Es decir, automáticamente, en base a criterios transparentes basados en fórmulas y, por otra parte, estimular a las instituciones locales para ser eficientes en el gasto corriente y de inversión, con una adecuada y equitativa recaudación.

Por último, otra restricción es la participación activa de la población y el respeto a la diversidad cultural. Los modelos de distribución *desde abajo* no pueden operar debidamente cuando falta relación con los actores más próximos a la población y con los propios ciudadanos que se encuentran en poblaciones dispersas, como es el caso de los territorios selváticos.

Las reformas descentralizadoras han sido normalmente de iniciativa nacional, aunque suelen estar muy influidas por las agendas de la cooperación internacional. No obstante, las propuestas más actuales de política nacional hacia los municipios incluyen formatos establecidos con más indicadores y controles centrales, utilizan tecnologías concentradoras de la información y aplican herramientas sesgadas hacia el mantenimiento del *statu quo*. La desigualdad no se refiere solo a los ingresos, sino también a los derechos, las capacidades, la autonomía, el reconocimiento mutuo y la dignidad de las personas, especialmente de grupos o comunidades indígenas amazónicas. Las situaciones de pobreza e indigencia y la vulnerabilidad frente a ambas condiciones, así como la estructuración del mercado de trabajo y las posibilidades de acceso a un trabajo decente, están fuertemente marcadas por los determinantes de género, raza, etnia y regionales en los países entre las zonas rurales amazónicas (Rosales 2009, 6).

Por lo tanto, las sociedades regionales y los actores territoriales pasan a ser un factor a considerar en los procesos de delegación de atribuciones, competencias y de mayor autonomía a nivel territorial. Por otro lado, cuando hablamos de actores, toma relevancia la *confianza* como un elemento que está presente cuando se implementan políticas e instrumentos que fomentan la descentralización y la gestión de los territorios. La confianza entre actores e instituciones facilita un mejor desempeño de los programas de descentralización en un territorio determinado, sustentado en la colaboración, el trabajo en conjunto y el desarrollo de acciones y propuestas colectivas. Por lo tanto, “una efectiva descentralización está asociada con un capital social efectivo; y el desempeño de las regiones en el desarrollo de programas de descentralización depende de la capacidad social para empoderarse de espacios de delegación de decisiones y recursos” (Díaz 2016, 17).

La capacidad de los gobiernos regionales y locales es, también, un factor importante al momento de explicar la implementación de los procesos de descentralización. Es decir, el desempeño de las regiones en el desarrollo de programas de descentralización depende de las capacidades que tienen los gobiernos subnacionales para su respectiva implementación.

“Por ejemplo, las interacciones y la complementariedad entre los gobiernos centrales, subnacionales y la comunidad regional, generan mayores niveles de eficiencia en la toma de decisiones” (Díaz 2016, 11). La gestión compartida y la creación de espacios de participación entre las autoridades y líderes comunitarios ayudarían a una mejor planificación desde abajo,

promoviendo además un espacio cultural para el desarrollo de capacidades locales en la región amazónica. Del mismo modo, “es indispensable que las responsabilidades, tanto de las instituciones públicas como de la sociedad civil, deben estar claras y definidas; de esta manera se logra una mayor eficacia y eficiencia en los procesos de descentralización implementados desde una perspectiva territorial” (Díaz 2016, 11). Por un lado, se evitaría la duplicidad de funciones y, por otro lado, la asignación de competencias se haría de acuerdo a su realidad territorial y cultural. Así, “una dificultad experimentada en muchos países fue que se sancionaron reformas que definían categorías amplias de responsabilidades para los ámbitos local y nacional, pero los detalles no fueron especificados correctamente, lo que provocó confusión a la hora de asignar responsabilidades a los gobiernos locales” (Fukuyama 2007, 272).

Estos temas, indican que se requiere una planificación y sincronización de las leyes, de asignación de recursos y de distribución de responsabilidades. “En ocasiones, los ministerios de los gobiernos centrales tampoco han apoyado de manera suficiente el trabajo de afinar cada sector” (Fukuyama 2007, 272). Los funcionarios o responsables de diseñar políticas de descentralización del nivel nacional con mucha frecuencia no tienen información específica de la realidad de cada uno de los territorios, lo que hace difícil obtener un compromiso efectivo de los ministerios sectoriales. “Además, dicho mandato debe sostenerse un buen número de años, hasta que se resuelvan los detalles operativos y financieros entre los distintos ámbitos de gobierno” (Fukuyama 2007, 272). Esto ha sido un reto para muchos de los países que tienen niveles moderados de descentralización. “Por ejemplo, en Ecuador y Perú, sostener un mandato firme lo suficiente para hacer operable la nueva división del trabajo entre los ministerios sectoriales y los gobiernos subnacionales ha sido muy difícil y ha dado como resultado prolongados procesos de descentralización que han tendido a languidecer en el ámbito del gobierno central” (Fukuyama 2007, 272).

En conclusión, aun cuando muchos países latinoamericanos siguen todavía fuertemente centralizados, la descentralización de los gastos sectoriales ha avanzado en forma significativa desde 1985. Gran parte de los países que iniciaron este proceso, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, siguen afinando la división del trabajo entre los distintos niveles de gobierno.

En algunos sectores, en especial educación y salud, se ha prestado mayor atención a resolver la relación complementaria entre los ámbitos intermedio y local del gobierno. Aunque la asignación de responsabilidades del gasto al ámbito subnacional sea importante, también es un motivo central de preocupación la forma en que los gobiernos subnacionales financien la prestación de esos servicios. (Fukuyama 2007, 273)

3. La autonomía indígena en la legislación de Perú, Ecuador y Bolivia

Para finalizar este capítulo y realizar una conexión con el siguiente, se analizará la experiencia de los gobiernos amazónicos de los tres países de estudio en cuanto a la atribución de autonomías indígenas. Esto nos permitirá visualizar más específicamente algunas restricciones al proceso de descentralización que se describió anteriormente. Por ejemplo, en Ecuador, las circunscripciones territoriales indígenas (CTI) —o afroecuatorianas— optaron por un esquema de autonomía enmarcado en la propia división político-administrativa del Estado ecuatoriano. Es decir, la conformación de una CTI solo puede ocurrir dentro de los límites territoriales de una parroquia, un cantón, una provincia o una región. El requisito fundamental es estar dentro de una circunscripción conformada mayoritariamente por pueblos o nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianos, montubios o ancestrales, y aprobar una consulta por más de las dos terceras partes (Cootad 2010 artículo 7).

Dentro de las ventajas de este esquema es que la CTI detentará, automáticamente, las competencias de su jurisdicción original. La desventaja es que los pueblos y las nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianas, montubias y ancestrales no pueden garantizarse formas de autogobierno —ni un territorio propio— por el criterio de nacionalidad-particularidad. Es decir, la conformación de una CTI en Ecuador no modificará nunca los límites internos del régimen político de gobiernos autónomos descentralizados.

En comparación con Bolivia, la Constitución ecuatoriana no consagra a las CTI funciones competenciales o materias competenciales específicas respecto de su derecho consuetudinario y usos y costumbres. Pero es importante notar que, por ejemplo, el artículo 171 de la Constitución del Ecuador establece el trazado de la justicia indígena, con base en sus tradiciones ancestrales, en su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Su objeto será la solución de conflictos internos y no podrán contravenir la Constitución ni los derechos humanos. El mismo artículo garantiza

que las distintas instituciones del Estado y sus funcionarios respeten las decisiones de las jurisdicciones indígenas. En Perú no existen figuras que consagren formas de autonomía indígena. Las organizaciones rurales de Perú no se organizaron desde un clivaje étnico sino campesino. Es por ello que el marco jurídico más cercano es la Ley de Comunidades Campesinas y Nativas 24656, publicada en febrero del 2001. “En este sentido, son competentes para regular sus factores de producción: el acceso al uso de la tierra y otros recursos, levantar catastros urbanos y delimitar áreas de centros poblados y los destinados a uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y otros. También pueden organizar el régimen de trabajo de sus miembros; constituir empresas comunales; concertar apoyos por parte de los organismos públicos; así como promover su identidad cultural” (Ley de Comunidades Campesinas y Nativas 24656, 2001).

En Bolivia hay dos vías para la conformación de Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC). En primer lugar, a partir de un gobierno autónomo —municipio o departamento, de forma similar al proceso ecuatoriano— o a partir de los territorios indígenas originarios campesinos. En la actualidad existen dos AIOC en Bolivia: la del Territorio Indígena Campesino de Raqaypampa, conformada el pasado 20 de noviembre de 2016 y la del municipio de Charagua, refrendado popularmente el 20 de septiembre de 2015. De acuerdo a la Ley Marco de Descentralización de Bolivia, art. 6:

Un territorio indígena originario campesino “es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria.

En el siguiente capítulo se analiza el funcionamiento y los desafíos de los gobiernos descentralizados de Joya de los Sachas (Ecuador), Bagua Grande (Perú) y Cobija (Bolivia), también la estructura y las principales competencias de los gobiernos amazónicos.

Capítulo tercero

La descentralización en tres municipios amazónicos

El presente capítulo tiene por objeto hacer una revisión comparativa de tres gobiernos locales amazónicos: La Joya de los Sachas (Ecuador); Bagua Grande (Perú); y Cobija (Bolivia). Para cumplir con este propósito, se estructura de la siguiente manera: primero, se hace una breve descripción general sobre los tres municipios amazónicos, resaltando sus principales características, datos específicos y gestión municipal. En la segunda sección, se realiza una comparación de los tres gobiernos amazónicos sobre los aspectos más importantes en relación a la descentralización: capacidades institucionales, participación ciudadana, desarrollo económico y grupos indígenas amazónicos o selváticos. Finalmente, en la tercera sección se analiza el caso específico de La Joya de los Sachas enfatizando en la participación ciudadana.

1. Datos específicos de los tres casos de estudio

La colonización agresiva, unida a la presencia de empresas transnacionales (petroleras y mineras, principalmente) —cuyas actividades contribuyen a la contaminación ambiental— y a los desplazamientos de la población indígena, han sido los signos de las transformaciones que han afectado, en mayor o menor grado, la vida de los habitantes de la región Amazónica y de sus ecosistemas naturales. Estos procesos repercuten en las condiciones de vida y la cotidianeidad de los pueblos amazónicos que buscan vivir con una lógica de reciprocidad y en equilibrio con el medio ambiente. En consecuencia, “la Amazonía, en vez de desarrollarse, sufrió un proceso de conquista, colonización y explotación” (Gutiérrez s. f., 13).

Los territorios amazónicos comienzan a medir las relaciones de poder frente a las amenazas en sus territorios por la contaminación de las compañías extractivas de recursos no renovables; y, por otro lado, la falta de atención de los servicios básicos en las ciudades y comunidades en donde se reclaman los derechos y recursos económicos, generando conflictos territoriales en la Amazonía andina. “Bajo este mismo contexto, se generan y

constituyen impulsos regionales, que pueden fomentar procesos de desarrollo regional y mayor autonomía de los territorios” (Díaz 2016, 4). Las peculiaridades amazónicas deberían impulsar al gobierno central a diseñar un modelo de descentralización tomando en cuenta las particularidades amazónicas o selváticas, sea por su interés industrial extractivo como por su medio ambiente.

La Amazonía es la segunda región geopolítica de mayor importancia en el planeta por los recursos que tiene: biodiversidad, agua dulce, recursos genéticos, minerales estratégicos, entre otros. Todos estos recursos son disputados por las grandes potencias, las corporaciones y empresas, sin que importen los pueblos tradicionales de la región. (López 2011, 4)

Municipio Amazónico “La Joya de los Sachas”

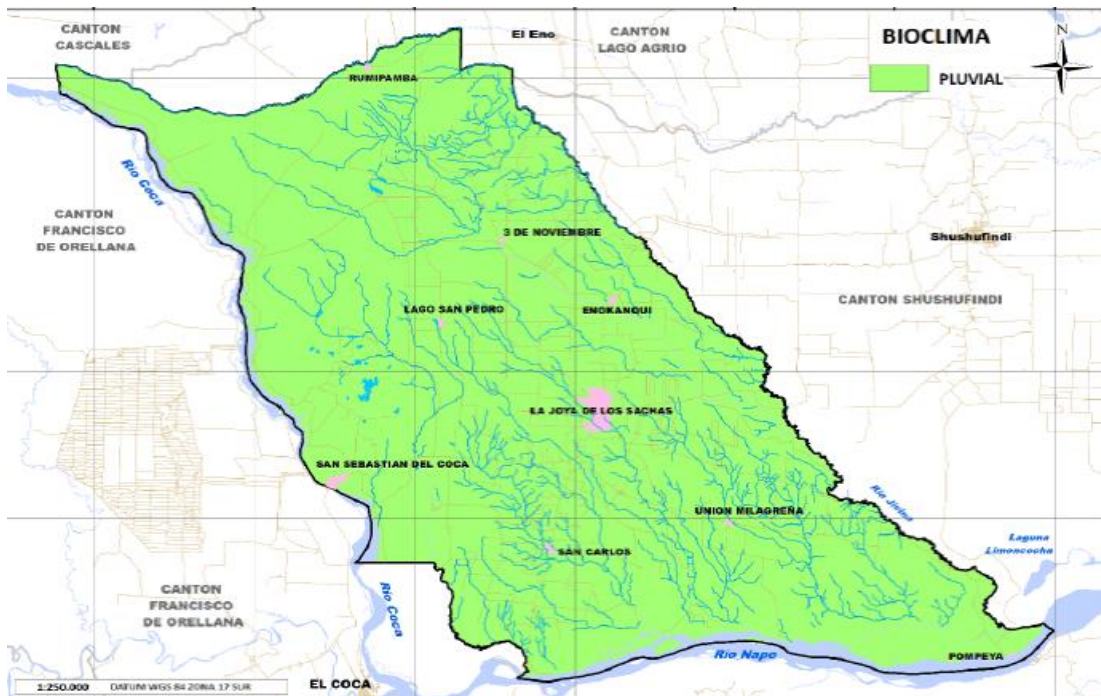


Figura 3. Mapa político “La Joya de los Sachas”, Ecuador
Fuente: MAE, 2012. Elaboración propia

El cantón La Joya de los Sachas está ubicado en la región Amazónica ecuatoriana, pertenece a la provincia de Orellana (primera provincia productora de petróleo a nivel nacional) y se encuentra en la Zona 2 de planificación (Pichincha —excepto el Distrito Metropolitano Quito—, Napo y Orellana). De acuerdo con la nueva división territorial del

Ecuador elaborada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), el distrito La Joya de los Sachas es uno de los tres distritos piloto del Ecuador junto a Jama-Pedernales en la Costa y Sigchos en la Sierra (Plan Estratégico 2017). La colonización y fundación del cantón empezó en el año 1972 y estuvo asociada con la explotación petrolera y la apertura de nuevas vías. Se erigió como cantón (municipio) el 9 de agosto de 1988, según el Registro Oficial 996. Tiene una población de 37.591 habitantes, y representa el 27,6 % de la provincia de Orellana según el censo de población del INEC 2010 y tiene una superficie de 1.195 kilómetros cuadrados.

La población se encuentra localizada mayoritariamente a lo largo de las vías construidas en torno al sistema petrolero y cercano a las distintas instalaciones industriales: líneas de flujo, oleoductos, estaciones de bombeo, plataformas; esta red vial construida ha facilitado la conformación de pequeños poblados, llamados barrios o comunidades, las que reconfiguran la nueva lógica de ordenamiento territorial relacionados a las gobiernos parroquiales, ubicándose el 75,4 % de la población cantonal, la indígena al 15,7 %; las personas auto-definidas como blancas 4,3 %, mulatos, 1,4 %; las personas agrupadas en el fenotipo afro al 1,3 %; negro, 1,1 %; montubios; menos del 1 % y otras auto-definiciones alrededor del 0,2 %. (INEC, Censo 2010). Su clima es tropical muy húmedo, con brisas constantes, intensa evaporación y su temperatura normal es de 28 °C, con mínimas de 18 °C y máximas de 34 °C. Su topografía en general es regular de tierra firme y está formada por una zona plana —con suelos arcillosos de textura delgada y características ferruginosas— y suelos medios de textura media. Su altitud no sobrepasa los 270 m.s.n.m. Las precipitaciones medias anuales van desde los 2.650 a los 4.500 mm sobre todo entre mayo y noviembre (aun cuando existen cambios por el calentamiento global). Sus principales centros poblados son la cabecera cantonal La Joya de los Sachas y sus parroquias San Sebastián del Coca, Pompeya, Enokanqui, San Carlos, Unión Milagreña, Lago San Pedro, Rumipamba y Tres de Noviembre.

Entre las principales actividades económicas en el cantón se encuentran la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca, que requieren mano de obra no calificada. No obstante, el sector terciario tiene una importante presencia, producto del apogeo del comercio que se da por la articulación de polos económicos que generan las industrias y servicios petroleros. La ciudad de La Joya de los Sachas se ha convertido en un nodo estratégico comercial entre las poblaciones de Lago Agrio y el Coca. Un gran porcentaje de las familias campesinas

productoras para el mercado interno se caracterizan por la multiactividad, de cara a enfrentar la presión sobre la tierra como única alternativa de supervivencia. En esta combinación de actividades un alto componente del ingreso total proviene de fuentes no agrícolas. Más del 90 % del territorio se encuentra concesionado para la explotación de petróleo crudo, las concesiones mineras de material pétreo existentes en el cantón La Joya de los Sachas se ubican principalmente en la parroquia San Sebastián del Coca, en las orillas del río Coca, al oeste del cantón (Secretaría de Hidrocarburos, 2013).

Entre los servicios básicos que dispone el cantón, cabe señalar que en la actualidad no existe el servicio de agua potable en todo el cantón, tampoco cuenta con un tratamiento de aguas servidas en la mayoría de las parroquias, existiendo contaminación de residuos sólidos (PDyOT.⁴ 2016, 98). La cobertura del servicio eléctrico en el cantón La Joya de Los Sachas es de 57,5 % de la población. Este es un servicio deficiente, en el que se presentan muchos apagones y muchas fluctuaciones de voltaje, originando grandes problemas a la población (PDyOT 2016, 44). Las cooperativas y pre-cooperativas representan unidades socio-organizativas que funcionan eventualmente para demandas puntuales de la población frente a instituciones y/u organismos estatales, industriales, demandas que se remiten a exigencias para dotación de saneamiento, infraestructura básica, construcción de escuelas o trabajos comunales como limpieza de zanjas, construcción de escuelas, mejoramiento y mantenimiento de centros comunitarios.

Municipio Amazónico “Bagua Grande”

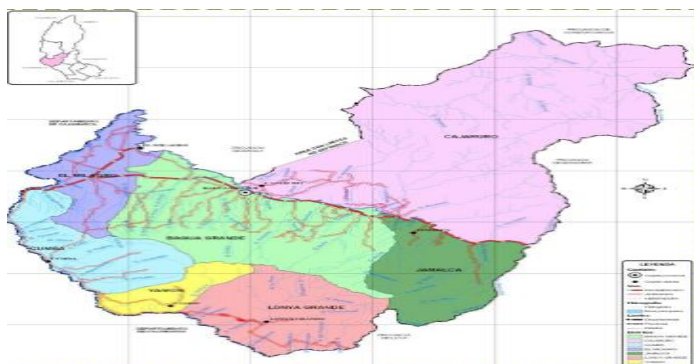


Figura 4. Mapa político “Bagua Grande”, Perú

Fuente: Plan Nacional de Descentralización 2012-2016. Elaboración propia

⁴ Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial es un instrumento útil para la gestión político-administrativa y de coordinación técnica de las autoridades del Cantón La Joya de los Sachas.

El gobierno local de Bagua Grande, creado en la época de la Independencia, perteneció a la provincia de Chachapoyas y, por ley de 5 de febrero de 1861, pasó a formar parte de la provincia de Luya. Mediante Ley 10012, del 14 de noviembre de 1944, se le restituyó su primitivo nombre de *Bagua Grande* (Plan de Desarrollo Urbano de Bagua Grande 2012, 24). El distrito de Bagua Grande presenta un enorme sector terciario del 46 % que ocupa un porcentaje de la población económicamente activa (PEA) similar al sector primario. Como centro de redistribución del espacio económico conformado por Bagua Grande, Cajaruro y Jamalca, presenta una dinámica económica caracterizada por los flujos económicos y por las interrelaciones que mantiene tanto a nivel interdistrital, como interregional.

Los cultivos principales son café, arroz y pastos. Bagua Grande es una zona agrícola preponderante, dado que dispone de riego superficial (río Utcubamba), a diferencia de la mayor parte del agro regional que se maneja bajo sistemas de secano (lluvias). Es importante mencionar la presencia de grandes extensiones de bosques de especies maderables (cedro, aguano, caoba, maruá), cuya producción llega como materia prima a los mercados de Piura, Chiclayo y Trujillo. La manufactura es de carácter primario y concentra el 54 % del VAB, que ha tenido una subida pese al bajo costo del barril del petróleo. Esta actividad radica en el procesamiento de derivados del petróleo (Refinería El Milagro) y en pequeñas empresas dedicadas a la producción de aguardiente y muebles de madera. También destaca la pequeña industria láctea de queso, mantequilla y manjar blanco (Plan de Desarrollo Urbano de Bagua Grande 2012, 73). La ubicación de la ciudad de Bagua Grande en uno de los principales corredores económicos de la región: Chiclayo – Bagua Grande – Chachapoyas, determina la predominancia del sector terciario en su estructura económico.

Bagua Grande tiene una población total de 47,336 habitantes según datos del último Censo del 2007 realizado por el INEI (XI de Población y IV de vivienda). De los 47,336 habitantes del distrito de Bagua Grande, 29,507 (62,34 %) son población urbana, (pero esto no significa que todos se encuentran habitando en la ciudad de Bagua Grande, ya que el INEI considera a otros centros poblados como centros poblados urbanos) y 17,829 (37,66 %) son población rural. Si comparamos los datos de Bagua Grande con los del departamento de Amazonas concluimos que ocupa el primer puesto de los 83 distritos que hay en el departamento representando el 12,59 % de la población total de ésta. Bagua Grande principal

nodo estratégico de abastecimiento agropecuario de la región, articulada al corredor económico orientado al mercado costero norte del país; además es el principal centro urbano comercial de bienes y servicios de la provincia (INEI: XI de Población y IV de vivienda, 2007).

El crecimiento urbano de la ciudad de Bagua Grande es desordenado y está caracterizado por especulación con la tierra aparentemente urbanizable a partir del año 2000, cuando ocurrieron las lotizaciones desordenadas e inapropiadas de los terrenos adyacentes a las partes altas de los sectores de Las Brisas, Gonchillo, Visalot Alto, San Martín, La Esperanza y San Luis, donde existen aproximadamente 5100 lotes para viviendas sin habilitación urbana y contadas construcciones con vanos tapeados y sin vivencia; a ello se añade un aparente encarecimiento de la vivienda; falta en la cantidad y calidad necesaria en los servicios de agua, desagüe y transporte; así como obsoleta o falta de infraestructura y equipamiento para la educación, salud y recreación; así mismo, la degradación del medio ambiente por vertimientos de aguas residuales al río Utcubamba y también por ocupación de las zanjias o quebradas que surcan la ciudad, convirtiéndose en zonas de alto riesgo ante desastres por fenómenos naturales, entre otros (Plan de Desarrollo Urbano de Bagua Grande 2012, 43).

La ciudad de Bagua Grande, desde su creación, siempre ha tenido como problema principal la dotación del servicio de agua a través de una red pública y una adecuada planta de tratamiento; en esa época de formación y durante su primer crecimiento, la población se abastecía de este líquido a través de la recolección directa del río Utcubamba; la misma era comercializada por vendedores que la repartían por toda la ciudad, transportándola en sus acémilas o bestias; el aseo personal de la población y los baños se realizaban obligatoriamente en el río. En cuanto al sistema de alcantarillado, no existe un sistema de tratamiento de las aguas servidas, por lo que todos los desagües de la ciudad, van a desembocar al río Utcubamba, sin ningún tipo de tratamiento, creando un serio problema de impacto ambiental debido a la contaminación de sus aguas, esto no sólo tiene efectos nocivos para la salud de los habitantes, sobre todo de los niños, sino también consecuencias críticas para el medio ambiente (Plan de Desarrollo Urbano de Bagua Grande 2012, 59).

Actualmente, el gobierno de Bagua Grande cuenta con una empresa prestadora de servicios de saneamiento municipal de Utcubamba, denominada EPSSMU S. R. L. Bagua

Grande, que está encargada del abastecimiento, la dotación, el control y el cobro por la prestación del servicio de agua y alcantarillado en la ciudad. En cuanto al sistema de alcantarillado, no existe un sistema de tratamiento de aguas servidas, por lo que todos los desagües de la ciudad desembocan en el río Utcubamba, sin ningún tipo de tratamiento, creando un serio impacto ambiental debido a la contaminación de sus aguas. “Esto no solo tiene efectos nocivos para la salud de los habitantes, sobre todo de los niños, sino también consecuencias críticas para el medio ambiente” (Plan de Desarrollo Urbano de Bagua Grande 2012, 141).

Es así que la ciudad de Bagua Grande al verse abrumada por estos cambios poblacionales inesperados no tomó las medidas correctivas necesarias para crecer a la par de su población con la capacidad instalada de una ciudad donde exista la debida dotación de los servicios públicos, como el agua potable, el servicio de desagüe y sus respectivas plantas de tratamiento, el servicio de energía eléctrica, el acceso de las principales vías de comunicación, las prevenciones de los lugares de riesgo y, por último, una adecuada planificación urbana identificando y/o delimitando las zonas más adecuadas de un futuro crecimiento urbano, donde se evidencie un crecimiento poblacional significativo, pero con acceso a ser dotado de todos los servicios con el que debe contar toda ciudad planificada. “El servicio de agua se brinda por sectores durante dos días consecutivos y por cada día entre 2 a 3 horas de agua, posteriormente dejándose un día sin este servicio. El pago que se realiza por este servicio de agua en todas las viviendas es de 17,40 nuevos soles” (Plan de Desarrollo Urbano de Bagua Grande 2012, 58).

Municipio Amazónico “Cobija”

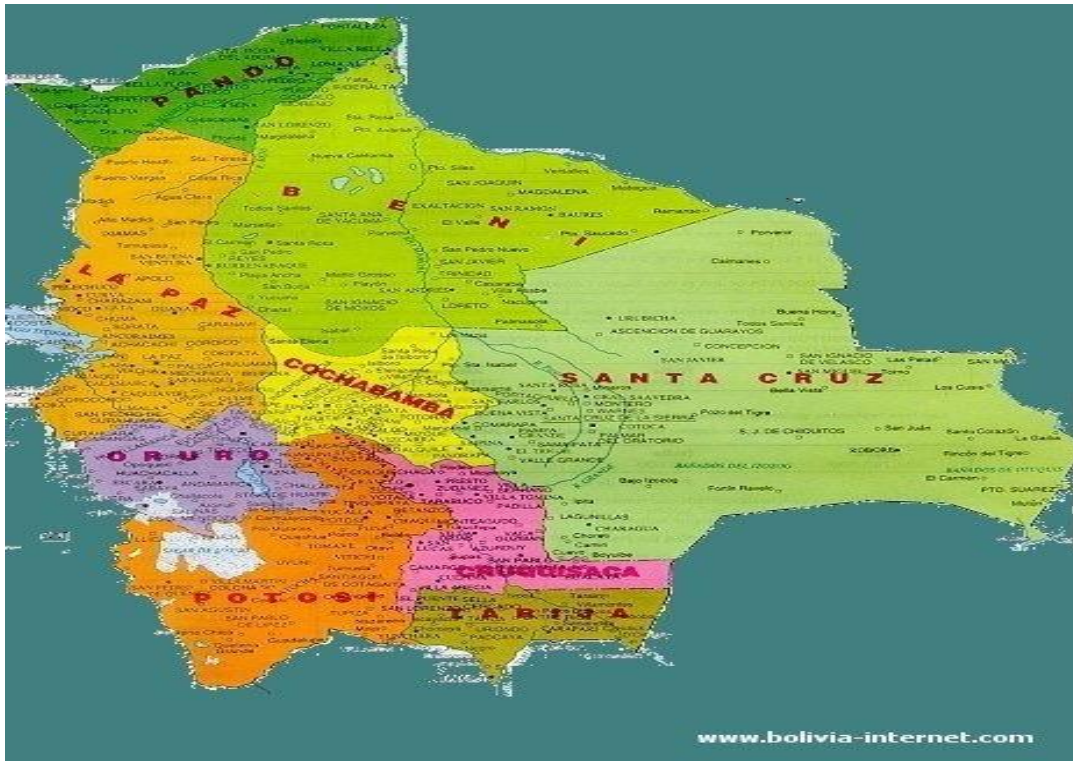


Figura 5. Mapa político de Cobija, Bolivia
Fuente: Bolivia Internet. Elaboración propia

La ciudad de Cobija, fundada el 9 de febrero de 1906 y declarada capital del departamento el 29 de septiembre de 1945, se encuentra a 235 m s. n. m., en la frontera con Brasil. La superficie territorial es extensa y relativamente poco poblada, una densidad de población de 1,73 habitantes por kilómetro cuadrado (INEI 2014). Con una población de 110 436 habitantes representa el 1,10 % del total nacional. El área rural concentra la mayor parte de la población del departamento con el 57,95 % y el restante 42,05 % en el único centro urbano, que es su capital. La totalidad del territorio se encuentra en la región amazónica, entre los 200 a 250 m s. n. m., gran parte del territorio está cubierto con bosques de alta biodiversidad y belleza paisajística. Cobija la Capital de Pando, es el destino de un considerable flujo de migrantes del resto del país. Instalados en esa ciudad fronteriza, tienen dos áreas mayores de actividad: la prestación de servicios y el establecimiento de tiendas comerciales que cuentan entre sus grandes clientes a los vecinos brasileños.

La ciudad de Cobija está a una altitud promedio de 200 m.s.n.m., en un paisaje fuertemente ondulado, a veces colinoso. De manera general, los suelos de las planicies

presentan buenas características físicas en cuanto a estructura, drenaje y profundidad; son químicamente pobres con una baja fertilidad natural y desarrollan frecuentemente niveles tóxicos de aluminio.

Una gran mayoría de la población del municipio de Cobija no se auto-identifica con alguna nación o pueblo originario campesino o afro boliviano, en un porcentaje del 87 %, debido a que ignora si descende de alguna de las naciones o pueblos originarios o porque no se identifica. Así mismo el 7,36 % se identifica de origen aymara, el 2,26 % de origen quechua, es decir un aproximado del 10 % de la población, proveniente de tierras altas occidentales. El municipio está conformado por 6 distritos, de los cuales 5 son urbanos y 1 rural, los 5 distritos urbanos cuentan con 54 barrios en total y el distrito rural cuenta con 16 comunidades. Para identificar su categorización es importante identificar los servicios con los que cuenta el municipio. (Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016-2020, 45)

Según el último Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el año de 2012, el municipio de Cobija tiene una población de 46.267 habitantes, 23.973 hombres 51,81 % y 22.294 mujeres 48,19 %, con una tasa anual de crecimiento estimada de 6,50 %. Sin embargo, las razones para llegar a esta capital, en su mayoría, son económicas, familiares y falta de trabajo, esta es la razón más importante para dejar su región. “Pando es una región de vocación agroforestal, por lo tanto, sus recursos naturales son los más importantes para la economía del departamento” (Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016 - 2020, 9).

La actividad productiva más importante es la explotación selectiva de madera (mara, cedro y tumi), existiendo concesiones forestales de larga duración y contratos de aprovechamiento único, otorgados para la conversión de tierras boscosas en aéreas agropecuarias. Existe la explotación por pequeños productores mediante contratos de corte y además la explotación ilegal. Las actividades madereras han sido desarrolladas más intensivamente a lo largo de caminos y ríos; “la mayoría de la población indígena practica los sistemas de producción extractiva y agricultura de subsistencia migratoria, utilizando mano de obra familiar para la siembra que se efectúa manualmente con punzones y sembradoras, principalmente de cultivos anuales de yuca, plátano y arroz” (Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016 - 2020, 14).

La caza y pesca son actividades realizadas por las familias indígenas, con el único fin de proveerse de proteína animal para autoconsumo familiar; de esta manera satisfacen sus necesidades de consumo de carne.

En los territorios indígenas de Cobija existen lagunas aptas para la piscicultura y sus subproductos (escamas, aceites y charque), también un alto potencial para la siembra y el aprovechamiento de palmeras. Este territorio tiene un potencial frutícola amazónico (cacao, asaí, copoazú y otros), en su mayoría posee especies forestales maderables y no maderables. (Gobierno Autónomo Departamental Pando 2015, 9)

Pese a los avances logrados en los últimos años, subsisten algunas importantes trabas para el desarrollo económico y social local. Los prefectos controlan una porción muy importante del gasto público (un 45 % del presupuesto de la república). Los consejos departamentales, elegidos por voto popular como instancias de participación, no han cumplido su función y no tienen peso alguno en la toma de decisiones, tampoco juegan un papel significativo como entes fiscalizadores. Por lo demás, no hay una adecuada coordinación ni complementariedad con las iniciativas comunales ni participación de la población en la toma de decisiones. Esto pese a que, en el caso boliviano, se avanzó en el diseño de un sistema nacional de planificación (SISPLAN), que buscó articular las inversiones locales, departamentales y nacionales, en procura de complementar las iniciativas y racionalizar las decisiones sobre prioridad de inversiones (Gobierno Autónomo Departamental Pando 2015, 39).

La relación cuantitativa entre los inmigrantes de tierras altas (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca) y de tierras bajas (Beni, Santa Cruz y Tarija) muestra que los primeros son mayoría en el perímetro urbano, pues representan el 59 %. La situación actual: el comercio como actividad principal de los migrantes de tierras altas y la mano de obra de la gente que llega de tierras bajas, cubre las demandas de una ciudad que, como Cobija, está en proceso de rápido crecimiento. En el municipio de Cobija el sector de vivienda en su primer indicador *Inadecuados materiales de la vivienda* en el censo de 2001 está en el 12,2 % y para 2012 redujo muy levemente a 11,9 %, en el indicador de *Insuficientes espacios en la vivienda* en 2001 fue de 72,2 % y para 2012 se incrementó a 72,9 %, siendo el indicador más alto en comparación de los otros cinco. En el sector de agua y saneamiento básico, el indicador es el de *Inadecuados servicios de agua y saneamiento* que —para 2001— fue de 74,9 % y para 2012 tuvo un gran descenso a 49,3 %, descenso que logró bajar de ser el indicador más alto en 2001 a estar en el segundo lugar en 2012, pero con una diferencia de más de 20 puntos porcentuales con relación al primero. En servicios e insumos energéticos, el indicador es *Inadecuados insumos energéticos* con 10,9 %, en el municipio, es el segundo

indicador más bajo. Las principales actividades económicas en el municipio de Cobija están en los rubros de agricultura y ganadería (Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016-2020, 146).

La ejecución de los recursos de inversión pública en el municipio de Cobija ha sido canalizada a través de diferentes sectores o instituciones de nivel local, departamental y del gobierno central, la principal entidad ejecutora en el municipio ha sido el Gobierno Autónomo Municipal, administrando aproximadamente el 40 % de los recursos, así mismo el Gobierno Autónomo Departamental de Pando ejecuto un 15 % de los recursos, la Universidad Autónoma de Pando el 19 %, la Empresa nacional de Electricidad ENDE el 12 %, otras instituciones del nivel central como los ministerios de Obras Públicas, de Desarrollo Rural, de Gobierno, Culturas, Defensa, Minería, Salud, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FPS, AASANA, ABC y otras, administraron el 18 % de recursos, en programas y proyectos de inversión pública (Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016 - 2020, 152).

2. Comparación de los tres casos de estudio

En la Joya de los Sachas (Ecuador), la pobreza en las parroquias correspondientes al cantón, tiene altos índices; Pompeya, 100 %; La Joya de Los Sachas, 79,2 %; Enokanqui, 92,5 %; San Carlos, 94,3 %; San Sebastián del Coca, 94,2 %; Lago San Pedro, 99,9 %; Rumipamba, 97,5 %; Tres de Noviembre, 97,1 %; Unión Milagreña, 95,7 % (Registro Social – RIPS, 2014). Existe un alto nivel de pobreza en el cantón, especialmente en sus áreas rurales –comunidades-, a pesar de que existen amplias oportunidades en el territorio para revertir esta situación deficitaria. En Bagua Grande (Perú), sobre la base de los indicadores de pobreza monetaria según el mapa de pobreza de FONCODES del año 2007, el crecimiento de la ciudad de Bagua Grande ha sido afectado por el crecimiento de la población en condición de pobreza, llegando a representar el 47,7 %, siendo aún mayor la incidencia de población en condición de pobreza extrema del 17,6 %, esto ha dado origen a que en la ciudad de Bagua Grande, durante las últimas décadas se hayan organizado diferentes tipo de organizaciones sociales, las mismas que se encuentran debidamente registradas ante la Municipalidad Provincial de Utcubamba (Plan de desarrollo urbano 2013-2023). En el caso de Cobija (Bolivia), el sector vivienda (Censo 2001) está en el 12,2 % y para el 2012 redujo

muy levemente a 11,9 %; en el sector de agua y saneamiento básico, para el 2001 fue de 74,9 % y para el 2012 tuvo un gran descenso a 49,3 %. El sector de educación el 2012 es de 26,3 %, en comparación al 2001, el mismo redujo más de diez puntos porcentuales. En el sector de salud, que redujo alrededor de 20 puntos porcentuales entre el 2001 y el 2012, siendo que para el 2012 es del 15 % (Plan territorial 2016-2020).

Frente a estos desafíos, los gobiernos locales buscan financiarse de tres maneras: por generación de ingresos de fuente propia (tributación), por transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales, o por endeudamiento. Sin embargo, para poder generar ingresos de fuente propia, o implementar impuestos progresivos y mejorar la eficacia en la recaudación, es preciso que los municipios cuenten con instrumentos idóneos, como, por ejemplo: catastros municipales, generación de empresas públicas o privadas relacionadas con su entorno (turismo, ambiente, saberes ancestrales, entre otras) y otra de carácter productivo con las principales materias primas como el petróleo, madera, cacao, café y frutas exóticas de la amazonia.

Recursos y endeudamiento

Los gobiernos centrales han transferido competencias con pocos recursos fiscales a los gobiernos locales; además del abandono de las comunidades indígenas amazónicas en cuanto a la provisión de servicios básicos de calidad, condición presente en los tres países examinados (Registro Social – RIPS, 2014; Plan de desarrollo urbano 2013-2023; Plan territorial 2016-2020). A pesar de los distintos esfuerzos, el Estado no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones a las entidades públicas en los niveles de gobierno de manera clara, especialmente para la región amazónica por su característica especial. Estos países de la región (Ecuador, Perú y Bolivia), no han dado prioridad a fortalecer los ingresos de fuente propia a nivel subnacional, prefiriendo depender de transferencias del gobierno central.

Las transferencias realizadas desde el gobierno nacional representan, en la mayoría de los casos, la fuente principal de ingresos de los gobiernos subnacionales. Estas pueden estar condicionadas o no, dependiendo de los objetivos de las políticas públicas nacionales. Son condicionadas si los fondos transferidos deben ser gastados con un propósito acotado

(generalmente sectorial); en cambio, las no condicionadas son de libre disposición y serán utilizadas de acuerdo con las prioridades de los gobiernos locales. A continuación, se presenta el Cuadro 3 de las principales fuentes de ingresos con la normativa vigente en cada gobierno local, luego realizaremos una comparación con algunos datos de los gobiernos amazónicos con base a tres parámetros: capacidades institucionales, participación ciudadana, y grupos indígenas con políticas de desarrollo económico.

Tabla 3
Fuentes de ingresos de los gobiernos locales Amazónicos

La Joya de los Sachas-Ecuador
<u>Recursos propios</u>
✓ Tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas
✓ Participación de un porcentaje del impuesto a la renta generado en su territorio
✓ Venta de bienes muebles, inmuebles y servicios (empresas públicas)
✓ Renta de inversiones y multas
✓ Venta de activos no financieros y recuperación de inversiones
✓ Rifas, sorteos, entre otros (ingresos impuesto predial, impuesto a propiedad de automotores, impuesto a la transferencia de vehículos automotores, patentes)
<u>Transferencias gobierno nacional</u>
✓ Los GAD participarán del veintiuno por ciento (21 %) de ingresos permanentes (tributarios) y del diez por ciento (10 %) de los no permanentes (venta de recursos no renovables) del presupuesto general del Estado.
✓ Impuesto a la renta
✓ Impuesto al valor agregado
✓ Impuesto a los consumos especiales
✓ Aranceles aduaneros
✓ El monto total a transferir se distribuirá en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27 %) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67 %) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6 %) para las juntas parroquiales
✓ La región amazónica, además de los recursos del presupuesto del Estado, se financiará con los siguientes fondos: a) Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico (4 % o 2 dólares del precio de venta del barril del petróleo); b) Fondo Común para la región Amazónica.
✓ 28 % GAD provinciales

- ✓ 58 % GAD municipales
- ✓ 10 % GAD parroquiales
- ✓ 4 % para el fondo común que será administrado por la secretaria técnica.

Fuente Cootad; Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, Decreto Ejecutivo 1135 del 9 de mayo de 2012

Elaboración propia

Bagua Grande – Perú

Ingresos propios: (recaudados por los mismos gobiernos autónomos)

Comunes a todos los gobiernos regionales y municipalidades

- ✓ Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad (servicios públicos)
- ✓ Los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto

Específicos de municipalidades provinciales y distritales

- ✓ Los tributos creados por ley a su favor: impuesto predial, impuesto a la alcaldía, impuesto a los juegos, impuesto a las apuestas, impuesto al patrimonio vehicular. Tasas municipales: derechos, licencias o arbitrios
- ✓ Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por su Concejo Municipal, los que constituyen sus ingresos propios
- ✓ Los recursos derivados de la concesión de sus bienes inmuebles y los nuevos proyectos o servicios entregados en concesión.
- ✓ Los derechos por la extracción de materiales de construcción ubicados en los álveos y cauces de los ríos, y canteras localizadas en su jurisdicción, conforme a ley
- ✓ El peaje que se cobre por el uso de la infraestructura vial de su competencia
- ✓ Los dividendos provenientes de sus acciones

Ingresos permanentes y no permanentes. Incluye participación en explotación de recursos no renovables

- ✓ Ingresos permanentes: gobiernos departamentales
- ✓ Foncor: fondo de compensación regional

Foncomun: Fondo de compensación municipal

- ✓ Impuesto de promoción municipal: (IPM) 94,91 %
- ✓ Impuesto al rodaje: 5,06 %
- ✓ Impuesto a las embarcaciones de recreo: 0,03 %
- ✓ Primera fase: asignación geográfica por provincia (196 provincias). Los criterios son población y carencias insatisfechas (agua, electricidad y alcantarillado). Las provincias toman el 20 % del fondo.

- ✓ Segunda fase: el monto asignado a cada provincia geográfica en la primera fase se distribuye entre todos los distritos del país (80 % para distritos que conforman la provincia). Ese 80 % se distribuye de la siguiente manera:
- ✓ 85 % en función de la pobreza (NBI y ruralidad)
- ✓ 10 % en función de la gestión municipal (ejecución de inversión y recaudación tributaria)
- ✓ 5 % en función de la extensión territorial

Ingresos no permanentes

- ✓ Canon petrolero (12,5 % de la producción)
- ✓ Canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal (50 % de IR)
- ✓ Regalías mineras (1 % hasta 60 millones de dólares; 2 % por el exceso de 60 a 120 millones de dólares; y 3 % por el exceso de 120 millones de dólares)

Transferencias gobierno nacional

- ✓ Participación en renta aduanera
- ✓ Otros tipos de transferencias, legados y donaciones
- ✓ Donaciones y transferencias sin contraparte
- ✓ Los recursos asignados por concepto de canon petrolero
- ✓ Los recursos asignados por concepto de canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal
- ✓ Regalías mineras
- ✓ Las asignaciones se estipulan anualmente en el Presupuesto General del Estado. No obstante, existen dos fondos: Foncomun—para municipalidades— y Foncor—para los departamentos.
- ✓ Impuestos transferidos desde el Estado nacional a los gobiernos autónomos de forma directa.
- ✓ Impuesto a la renta
- ✓ Impuesto general de ventas
- ✓ Impuesto selectivo al consumo
- ✓ Impuesto a las transacciones financieras
- ✓ Impuesto transitorio sobre los activos netos
- ✓ La distribución de estos impuestos se decide anualmente en el presupuesto del Estado.

Fuente: Ley de Bases de la Descentralización 27783, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867, Ley Orgánica de Municipalidades 27972, Castañeda González 2011, Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal (modificado por el artículo 31 del Decreto Legislativo 952)

Elaboración propia

Cobija – Bolivia

Ingresos permanentes

- ✓ Para el financiamiento de sus competencias, las entidades territoriales autónomas municipales y las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas, percibirán el 20 % de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos:
- ✓ Impuesto al Valor Agregado
- ✓ Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado
- ✓ Impuesto sobre las utilidades de las empresas
- ✓ Impuesto a las transacciones
- ✓ Impuesto a los consumos específicos
- ✓ Gravamen aduanero
- ✓ Impuesto a las salidas al exterior
- ✓ Las transferencias por coparticipación tributaria se distribuirán de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma.

Ingresos no permanentes:

Entidades Departamentales Autónomas:

- ✓ Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (35 %)
- ✓ Fondo compensatorio departamental: (10 %) de la recaudación en efectivo del Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados, en favor de las entidades territoriales autónomas departamentales que se encuentren por debajo del promedio de regalías departamentales por habitante
- ✓ Compartido entre departamentos, municipios y AIOC
- ✓ Impuesto directo a los hidrocarburos. 24 % departamentos, 33 % municipios y AIOC
- ✓ Participación en juegos: 15 % departamentos, 15 % municipios y AIOC

Entidades departamentales autónomas:

- ✓ Regalías de hidrocarburos (67 %)

Entidades municipales autónomas y AIOC:

- ✓ Patente de hidrocarburos (50 %)
- ✓ Patente minera (30 %)
- ✓ Gravamen arancelario consolidado (20 %)
- ✓ Compartido entre departamentos, municipios y AIOC
- ✓ Regalía minera: 80 % departamentos, 20 % municipios y AIOC
- ✓ Aprovechamiento forestal: departamentos 35%, municipios y AIOC 40 %
- ✓ Desmonte forestal: departamentos 25 %, municipios y AIOC 50 %

Fuente: Disposiciones transitorias primera, tercera, séptima y octava de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóveda”. López Valverde, Rafael Alejandro (2011)

Elaboración propia

A continuación, se muestran algunos datos sobre los ingresos y gastos de los tres municipios amazónicos estudiados:

Tabla 4
Detalle de ingresos (dólares) La Joya de los Sachas 2012-2014

Denominación	Año		
	2012	2013	2014
Ingresos corrientes	2.322.816,16	2.712.566,28	2.539.635,29
Ingresos de capital	10.112.642,12	14.895.733,49	17.573.885,12
Ingresos de financiamiento	9.598.236,11	13.479.942,09	15.208.678,61
Total	22.033.694,89	31.088.241,84	35.322.199,02

Fuente: GAD Municipal La Joya de los Sachas (2015). Elaboración propia

En el rubro de los ingresos corrientes se hace necesario destacar la participación de los ingresos propios que constituyen el aporte de la ciudadanía a través del pago de impuestos a la propiedad, tasas por la contraprestación de servicios a la comunidad y la contribución especial por mejoras por la recuperación de la inversión en obras que se beneficia el habitante en el área de influencia de la obra ejecutada. Los ingresos de capital constituyen las transferencias que realiza el Gobierno Nacional como parte del Presupuesto General del Estado: y los ingresos de financiamiento son valores que aportan a la gestión institucional como son los empréstitos, que en presente caso lo ejecuta la municipalidad al Banco del Estado.

Tabla 5
Detalle de egresos (dólares) La Joya de los Sachas 2012-2014

Denominación	Año		
	2012	2013	2014
Gastos corrientes	2.331.156,75	2.252.916,28	2.487.490,46

Gastos de inversión	9.232.898,39	14.984.934,92	11.848.662,88
Gastos de capital	650.320,00	820.395,63	2.518.344,89
Gastos de financiamiento	9.819.319,75	225.951,16	850.862,39
Total	22.033.694,89	18.284.197,99	17.705.360,62

Fuente: GAD Municipal La Joya de los Sachas (2015, 25). Elaboración propia

El gasto corriente corresponde al pago de las remuneraciones de todo el personal que labora en la institución, la adquisición de bienes y servicios para operativizar la gestión municipal, el pago de aportes al IESS y otros gastos de financiamiento. El gasto de capital está destinado para cubrir la contratación de estudios y ejecución de obras que se ha contemplado ejecutarlas en las mesas de concertación para elaborar el presupuesto participativo. Los gastos de inversión son los egresos en los cuales incurre la entidad para ejecutar y prestar servicios con su propio personal y en algunos casos con la participación comunitaria a través del aporte de mano de obra.

Finalmente, se tiene los egresos que realiza la entidad para honrar los créditos contraídos especialmente con el Banco del Estado, así como también aportes a los Convenios de Cooperación con instituciones del Estado, el GAD Provincial y en otros casos con Organizaciones no Gubernamentales (ONG). Los recursos destinados a obra pública para el año 2014 alcanzaron un valor de 12.799.075,28 dólares, de los cuales únicamente se devengaron 5.096.452,10 dólares, lo que representa un 39,82 % como consecuencia de un arrastre de fondos del año anterior, demostrando una falta de gestión para utilizar los fondos existentes generando un saldo de caja elevado en relación con su presupuesto total. GAD Municipal del Cantón La Joya de los Sachas - Informe de gestión del GAD Municipal, 2015. Lo que es importante resaltar es que tuvo superávit en 2014, ya que los ingresos fueron 35 millones y los gastos por 18 millones. Lo que se evidencia la poca gestión para aprovechar esos recursos en la inversión social y productiva del cantón.

Tabla 6
Detalle de Ingresos (soles) Bagua Grande 2013

Año 2013	Presupuesto de Apertura	Presupuesto Modificado
Fondo municipal	16.531.213	20.145.664
Impuestos municipales	500.000	962.875

Recursos recaudados	1500.000	1.567.722
Donaciones	0	0
Canon, regalías, rentas de aduanas y participaciones	2.211	4.450.510
Total	18.533.424	27.596.864

Fuente: Plan de desarrollo urbano (2013, 156). Elaboración propia

En este cuadro el presupuesto modificado con respecto al presupuesto de apertura, sigue siendo la principal fuente con 73 %; así como el Canon y Sobrecanon, que representa el 16,13 %. Estas fuentes de manejo no municipal, están susceptibles de variación por factores y criterios políticos o de coyuntura económica (variación producción y precio de minerales).

Tabla 7
Detalle de egresos (soles) Bagua Grande 2013

	Apertura	Modificado
Personal y obligaciones	4.796.026	4.796.026
Pensiones y prestaciones	1.121.833	1.417.601
Bienes y servicios	6.751.266	9.124.436
Donaciones	184.774	370.848
Otros gastos	70.000	70.000
Adquisiciones de activos no financieros	6.753.246	13.036.877
Total	19.677.145	28.815.788

Fuente: Plan de desarrollo urbano (2013, 158). Elaboración propia

Dado el incremento de la fuente “canon” y “sobre-canon” en el 2013, la adquisición de activos no financieros correspondiente a gastos de capital y ejecución de obras; también se ha incrementado de 34 a 45 %. El monto ejecutado en inversiones al mes de noviembre del 2013, equivale al 68 % de lo programado, siendo sus principales fuentes de financiamiento el Foncomun, que es el Fondo de Compensación Municipal, mientras que los recursos ordinarios, impuestos municipales y donaciones cubren sólo el 2 % del total programado en este rubro. Las inversiones planificadas se distribuyen entre todos los distritos de la provincia; sin embargo, en la ciudad de Bagua Grande, resulta insuficiente

frente a las necesidades que tiene la ciudad y población que en ella habita para financiar obras de saneamiento, agua potable y centros educación

Tabla 8
Detalle de ingresos, en pesos bolivianos Cobija 2018

Recursos propios	24.587.589
Venta servicios hospital y centros de salud	20.800.251
Patentes forestales	31.566
Por coparticipación tributaria	35.947.524
Impuestos directo a los hidrocarburos	95.760.785
Total	177.127.715

Fuente: Plan de Operaciones Anual del Presupuesto Institucional (2018). Elaboración propia

El Impuesto directo a los hidrocarburos continúa constituyendo en la principal fuente de recursos para el Municipio con el 54,06 % del total de ingresos, participación que significa un ligero incremento en relación a la gestión 2017, cuando su importancia relativa era del 52,60 % del total. Los recursos de coparticipación tributaria representan la segunda fuente de ingresos importante con un aporte del 20,29 % sobre el total de recursos, seguido de los recursos específicos, recursos propios, generados por los ingresos principalmente de impuestos a bienes inmuebles y vehículos y las transferencias de los mismos, con un 13,88 %.

La venta de servicios de las administraciones del Hospital Roberto Galindo Terán y los Centros de Salud del Municipio alcanzan al 11,74 % y las Patentes Forestales significan un 0,02 % sobre el total de recursos. Como puede apreciarse en el cuadro de gastos por programa, el programa Gestión de Salud tiene el 21,44 % del total del gasto, seguido del programa Gestión de Educación, con 12,12 % sobre el total del gasto. Estos dos programas juntos constituyen el 33,56 % del gasto total. Luego siguen los programas 98 Partidas no Asignables a Programas – Transferencias con 16,54 % y 99 Partidas no Asignables a Programas – Deudas con 12,06 %. De igual manera estos dos programas significan 28,60 % del gasto municipal (Plan de Operaciones Anual del Presupuesto Institucional 2018).

En el caso del endeudamiento o financiamiento de los municipios amazónicos, mientras más dependan los servicios locales de recursos ajenos —por ejemplo, transferencias desde los gobiernos centrales— es más probable que se presenten desfases entre la oferta y la demanda de esos servicios. Por otro lado, las distintas tendencias políticas fomentan los caciquismos en los diferentes gobiernos descentralizados, en algunos casos heredados por familiares desde sus progenitores. Electoralmente, para las élites locales o partidos políticos,

es conveniente manejar los electores de una manera paternalista o asistencialista dentro de sus territorios; esto puede contribuir a generar un gobierno local sin incentivos para las obras en sus territorios, ofreciendo incentivos de producción o de manutención olvidándose de los servicios básicos como vivienda, agua potable, alcantarillado, contaminación por la explotación de recursos no renovables. Por el mismo motivo, es necesario complementar el análisis con la consideración de sus competencias, teniendo en cuenta sus objetivos, el carácter tributario y sus propios recursos.

Capacidades y competencias

En comparación con las capacidades institucionales y de competencias, en los tres casos de estudio, en general, se expresa una preocupación por la falta de voluntad política para descentralizar competencias; o a su vez, las competencias, una vez acreditadas, no incluyen los recursos necesarios, es decir, no se asignan oportunamente los recursos en los presupuestos municipales. Por lo tanto, los avances administrativos en el proceso de descentralización distorsionan la realidad en los territorios amazónicos o selváticos. Los tres municipios, en los últimos lustros, han dejado de ocuparse únicamente del desarrollo urbano. Ahora, su acción abarca temas de desarrollo económico en parroquias y comunidades rurales. Sin embargo, en la práctica estas áreas rurales son muchas veces olvidadas en sus planificaciones o no son tomadas en cuenta para la asignación de recursos.

En el cantón La Joya de los Sachas, actualmente existe un bajo nivel de gestión en el gobierno subnacional para implementar el ejercicio efectivo de las competencias, fortalecer sus capacidades institucionales en territorio, manejar eficientemente sus recursos económicos y la corresponsabilidad de las autoridades locales para que asuman los nuevos desafíos. La Ley Amazónica creada en mayo de 2018, y publicada en el registro oficial 245 norma la planificación amazónica en concordancia con el sistema nacional de descentralización, que puede ser un modelo en la distribución de los ingresos para reducir las inequidades de la región, impulsa al GAD amazónico que sea promotor del desarrollo sostenible. Cuenta con una secretaria técnica con sede en la ciudad del Puyo y delegaciones provinciales que cumplirán las funciones de esta ley, coordinación zonal e intersectorial. Además, tendrá un Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial especial Amazónica

(Asamblea Nacional- Registro Oficial 245, 2018). Esto se debe, en primer lugar, a la explotación petrolera y las actividades ligadas a ella, ya que durante este período acaparó la mayoría de concesiones de explotación de este recurso natural; y, en segundo lugar, a la rama de las actividades agropecuarias donde las condiciones del suelo presentan aptitudes para el desarrollo de la producción agrícola y ganadera (Ley Amazónica - Asamblea Nacional 2018).

En el caso peruano, existe inadecuado diseño, supervisión y gestión del conocimiento de las políticas, en gran parte porque son realizadas desde las entidades centrales y no recogen la realidad de cada localidad (Plan de desarrollo urbano 2013-2023). A pesar de las mejoras progresivas desde la implementación del presupuesto por resultados, existe aún un gran espacio para mejorar. Cabe mencionar, que en la actualidad el municipio de Bagua Grande presenta dificultades para realizar las diferentes obras para la comunidad, por la falta de recursos propios y el apoyo del gobierno central en la asignación oportuna de recursos económicos. Las deficientes condiciones de habitabilidad en ciertos sectores de la ciudad, el incremento de los niveles de contaminación por la inadecuada gestión de residuos sólidos y el control de actividades urbanas, así como la deficiente capacidad operativa institucional para la prevención y mitigación de peligros y, en consecuencia, los mayores grados de vulnerabilidad que incrementan los niveles de riesgo de la ciudad, son también producto de la débil gestión municipal, esto requiere optimizar los recursos económico-financieros, los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional, así como los de participación vecinal, para la superación de los problemas detectados (Plan de Desarrollo Urbano de Bagua Grande 2012, 146).

Esto refleja una vez más la falta de planificación en el municipio amazónico peruano, generado por una mayor inequidad entre las regiones, más acentuadas en las poblaciones rurales y comunidades amazónicas. Existe también gran frustración por la falta de operatividad de los fondos de desarrollo y de compensación nacional hacia la profundización de la descentralización en el gobierno de Bagua; según el análisis, encontramos una falta de claridad en cuanto a las competencias y atribuciones en instancias de delegación entre la prefectura y el municipio de Bagua Grande. Además de la existencia de instancias propias de cada uno de los dos regímenes en las mismas jurisdicciones territoriales, lo que origina un conjunto de problemas que no han sido resueltos de manera satisfactoria hasta el momento. Sin embargo, demanda mayor cantidad y desagregación de información para cada entidad

departamental, de manera que permita vincular los desafíos con las necesidades y capacidades del gobierno local y departamental. Las organizaciones territoriales de base de la región amazónica boliviana (comunidades, juntas vecinales) tienen derecho a proponer y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios y monitorear el gasto municipal, esto según los planes de desarrollo municipal del gobierno de Bagua Grande. Lo que permite que pueda constituirse en la base del proceso de planificación social local, focalizada en estos territorios, y permitir la demanda de recursos hacia estos sectores detectados (Plan de Desarrollo Urbano de Bagua Grande 2012, 147). Este análisis permite observar que Bagua se dedica solo a lo urbano y por eso su plan es urbano y no de todo el territorio.

En cambio, el municipio de Cobija, según la ley marco de autonomías y descentralización publicada en 2010, se encarga de la promoción del desarrollo humano, la ejecución de programas sociales para grupos vulnerables, la prestación de servicios de apoyo rural y agropecuario, la infraestructura de educación y salud, del saneamiento y de servicios como basura y alumbrado público, entre otros. Los recursos son direccionados a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y lo que pueda generar fuentes de trabajo. El 70 % de los recursos de inversión pública es canalizado por las instancias departamentales y municipales. También resulta indudable la relevancia que ha tenido el nuevo protagonismo municipal en el desarrollo local y en la vida democrática, pero falta consolidar aún más este proceso de descentralización hacia la región amazónica. La limitada capacidad operativa municipal, conjuntamente con sus restricciones presupuestales, determinan una débil gestión municipal en cuanto a desarrollo urbano (Ley Marco De Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”).

En ninguno de los tres casos de estudio, se logra la combinación de asociaciones de municipios amazónicos, estabilidad organizacional, capacidad institucional y visión estratégica del Estado para influir efectivamente en los territorios. A esto se suman, los modelos administrativos impuestos mediante formatos o formularios administrativos de gestión impuestos desde el nivel central, sin tomar en cuenta las características de los territorios amazónicos. Por lo que, el proceso de elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de competencias sectoriales en los tres casos está incompleto.

Otro importante aspecto de comparación de los tres casos de estudio, es la tarea de impulsar la participación de las comunidades y líderes comunitarios en la supervisión que se

cumplan sus obras. La confianza entre actores e instituciones facilita un mejor desempeño de los programas de descentralización en un territorio determinado, sustentado en la colaboración, el trabajo en equipo y acciones colectivas. “Es decir, uno de los primeros factores que debe estar presente en cualquier proceso de descentralización, es el más básico; tener la voluntad y capacidad político institucional del nivel central para generar procesos de descentralización” (Díaz 2016, 10).

Los presupuestos participativos de La Joya de los Sachas (Ecuador) y Cobija (Bolivia) se supone que deben generar valores cívicos, además de propiciar el surgimiento de ciudadanos con la capacidad de tomar decisiones mínimas en diferentes ámbitos de la sociedad; —que conocen sus derechos y obligaciones, y se debe fomentar un Estado donde los ciudadanos tomen decisiones y sean parte de las políticas públicas dentro del proceso descentralizador en las regiones amazónicas o selváticas.

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera y se regirán por los principios de solidaridad subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio. (Cootad 2010, 4)

En este sentido, no se habla de participación cuando las personas asisten a reuniones o talleres, la participación es actuar en asuntos sociales, económicos, culturales, entre otros. Ser parte del proceso, desde la planificación, asignación de recursos (económicos, técnicos y humanos) y la ejecución de las obras. Apropiarse del proceso, para facilitar la mejor solución de problemas y necesidades en los territorios. ¿Se cumplen estos ambiciosos propósitos con la descentralización en los municipios estudiados? Aquí se hará una breve presentación de los casos, y en la sección siguiente una presentación más detallada del caso de Joya de los Sachas en Ecuador, para mostrar las dificultades en una participación realmente sustantiva y protagónica de la población local.

Dentro de los mecanismos de participación social y ciudadana, en el caso peruano los presupuestos asignados a las comunidades son de carácter participativo, tanto en su elaboración, como en su ejecución; se definen las prioridades de la inversión con la participación de la población, organizaciones sociales, generando compromisos para el logro de los objetivos propuestos. Los instrumentos de participación ciudadana y concertación institucional están ligados a una serie de procesos que buscando el fortalecimiento

institucional implican desde el incremento de sus ingresos propios (recaudación) hasta el mejoramiento de su capacidad de planificación, gestión y control (Cootad 2010, 4).

En Bolivia, el régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas del desarrollo socioeconómico integral de las regiones y el país en su conjunto. Analizando un ejemplo, en el Municipio tiene registrado a 267 organizaciones económicas, constituidas principalmente por los sectores sociales (25 % de participación) y privados (70 % de participación) con una participación total del 95 % entre ambos sectores (Plan Municipal Territorial 2016-2020).

Finalmente, respecto a las políticas productivas, es importante resaltar que estos territorios tienen condiciones estructurales difíciles, que hacen difícil la labor municipal en estos campos, como la injerencia política partidista, la migración, la poca accesibilidad a fuentes de financiamiento para el desarrollo, la marginación y discriminación cultural en general, entre otros obstáculos (Plan Municipal Territorial 2016-2020). La intervención municipal (y sus resultados) no pueden sino ser limitados en contextos semejantes.

Como vimos antes, las legislaciones nacionales muestran las mismas competencias para todos los GAD, que pueden ser trabajadas en mancomunidades.⁵ o regiones complementarias para generar encadenamientos productivos. Sin embargo, las políticas de descentralización en las comunidades indígenas amazónicas deben ser diferentes por su ecosistema frágil y por ser ambientalmente responsables de su conservación. Las reformas descentralizadoras han sido normalmente de iniciativa nacional a través del gobierno central con políticas de planificación nacional, donde incluyen más indicadores y controles centrales, utilizan tecnologías concentradoras de la información y aplican herramientas sesgadas hacia la mantención del *statu quo*, dirigidas hacia las sociedades modernas y no a las regiones amazónicas, de acuerdo con su realidad territorial.

⁵ Cuando el mancomunamiento se realiza entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno, que no son contiguos, o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles, se utiliza la denominación de *consorcios*. A su vez, cuando se asocian GAD contiguos y del mismo nivel de gobierno se denominan *mancomunidades*. Las mancomunidades y los consorcios son un modelo de gestión que permite la racionalización de los recursos financieros, humanos y logísticos, y permite una mejor gestión de las competencias.

De igual manera los saberes o conocimientos ancestrales han sido relegados, y en su lugar impuesto técnicas y tecnologías muy diferentes. Introducción de productos o especies exóticas foráneas, ha sido una barrera para el desarrollo con identidad, y por tanto, su involucramiento en el desarrollo del cantón. Las políticas de desarrollo, en un territorio subnacional deberá estar enmarcado en la lógica del desarrollo nacional, por lo que los parámetros de equidad deben estar inmersos en las estrategias y en la política pública local. En este contexto, el desarrollo del sector urbano y el desarrollo del sector rural tienen parámetros de común afectación. Aspectos como el incremento del empleo no pueden ser vistos de forma segmentada, este incremento debe favorecer de manera equilibrada ambos sectores.

En el art. 257 de la Constitución, en el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianas, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones. (Constitución 2008, 85)

Los pueblos indígenas amazónicos se asemejan en que basan su existencia a partir de sus propias culturas, biodiversidad, recursos naturales y el medio ambiente, en estrecha relación con el proceso de descentralización. El movimiento indígena logró que sus demandas fueran incorporadas en las constituciones: en Ecuador (2008), en el Estado Plurinacional de Bolivia (2009). En el caso del Perú, en su ley Orgánica de Gobiernos Regionales, no existen autonomías indígenas. No obstante, la Ley de Comunidades Campesinas y Nativas 24656 peruana otorga a las comunidades campesinas y nativas los siguientes derechos:

Art. 4: Formular y ejecutar sus planes de desarrollo integral: agropecuario, artesanal e industrial, promoviendo la participación de los comuneros; b) Regular el acceso al uso de la tierra y otros recursos por parte de sus miembros; c) Levantar el catastro comunal y delimitar las áreas de los centros poblados y los destinados a uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y otros; d) Promover la forestación y reforestación en tierras de aptitud forestal; e) Organizar el régimen de trabajo de sus miembros para actividades comunales y familiares

que contribuyan al mejor aprovechamiento de su patrimonio; f) Centralizar y concertar con organismos públicos y privados, los servicios de apoyo a la producción y otros que requieran sus miembros; g) Constituir empresas comunales, multicomunales y otras formas asociativas; h) Promover, coordinar y apoyar el desarrollo de actividades y festividades cívicas, culturales, religiosas, sociales y otras que respondan a valores, usos, costumbres y tradiciones que le son propias; e i) Las demás que señale el Estatuto de la Comunidad. (Artículo 4 de la Ley de Comunidades Campesinas y Nativas 1987)

En el caso de Bolivia, en el art. 304 se menciona que las autonomías indígenas originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas:

Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley. 2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo. 3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo con la Constitución. 4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales. 5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción. 6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales. 7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado. 8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo con la Constitución y la ley. 9. Deporte, esparcimiento y recreación. 10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos. 11. Políticas de turismo. 12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo con Ley. 13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción. 14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto. 15. Planificación y gestión de la ocupación territorial. 16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción. 17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas. 18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego. 19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva. 20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción. 21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten. 22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas. 23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios. (Artículo 304 de la Constitución de Bolivia)

La situación de los gobiernos locales amazónicos es muy diferente a los gobiernos locales de grandes ciudades y ciudades intermedias. La región amazónica refleja las

inequidades territoriales existentes al interior de cada país, lo que hace indispensable que existan políticas nacionales financieras y técnicas de compensación en el proceso de descentralización, que no siempre existen o que no poseen la amplitud necesaria. Por ende, los municipios deben identificar las unidades de acción apropiadas mediante la elaboración de sistemas de información territorial para el desarrollo económico local.

Los empleos no agrícolas van a jugar, en un futuro, un rol fundamental, paralelamente a las políticas de soberanía alimentaria y los límites del ecosistema frente a los parámetros de productividad que sean requeridos. La lógica de la equidad territorial apunta a un desarrollo de sectores y de grupos de productos como motores del proceso, mismo que debe contener la inclusión de comunidades indígenas. Esto deberá generar una acción de integración territorial y seccional bajo la matriz del estado, lo que implica un cambio en la relación con la visión productiva tradicional, incluso reviendo la óptica tradicional de vocación productiva.

Por lo tanto, no solo es necesaria la voluntad desde el nivel central para asegurar buen desempeño en los procesos de descentralización, sino que también es necesario que las unidades subnacionales cuenten con ciertas capacidades institucionales y sociales, imprescindibles para este tipo de procesos. (Díaz 2016, 43)

Por otro lado, en las comunidades selváticas se propone establecer procesos de manejo no muy ajenos a la realidad local y manejo local de los recursos mediante procesos de desarrollo basados en conocimientos y tecnologías ancestrales; además, se puede permitir su desarrollo con identidad en armonía con los planes de desarrollo de sus territorios.

3. La participación ciudadana en La Joya de los Sachas

Organizaciones sociales

Como se señaló anteriormente, el 30 % de la población del cantón La Joya de los Sachas vive en el área urbana y el 70 % en el área rural. Los colonos se fueron posesionando de terrenos amparados en la Ley de Colonización y en la Ley de Tierras Baldías (Registro oficial 342 del 28 de octubre 1964), para posteriormente formar pre-cooperativas y cooperativas que legitimaron la posesión de las tierras, que luego podrían ser legalizadas.

Actualmente, las cooperativas, pre-cooperativas y recintos son unidades socio-organizativas que funcionan eventualmente para demandas puntuales de la población frente a instituciones y organismos estatales. Usualmente las demandas que canalizan se refieren a dotación de saneamiento, infraestructura básica, construcción de escuelas o trabajos comunales, limpieza de zanjas, construcción de escuelas, mejoramiento y mantenimiento de centros comunitarios, entre otros. El listado siguiente recopila las cooperativas, pre-cooperativas y recintos rurales sobre las que se tiene noticia de su funcionamiento, que agrupan a colonos de zonas rurales del municipio de Joya de los Sachas: 18 cooperativas y pre-cooperativas; y 34 recintos rurales.

Tabla 9
Cooperativas, pre-cooperativas y recintos del cantón La Joya de los Sachas, 2015

Nombre
Cooperativa Unión Alamoreña
Cooperativa 25 de diciembre
Cooperativa Flor del Pantano
Cooperativa Nueva Esmeralda
Pre-cooperativa Las Mercedes
Pre-cooperativa Isidro Ayora
Pre-cooperativa Sardinas
Pre-cooperativa El Oro
Pre-cooperativa Mariscal Sucre
Pre-cooperativa Brisas del Jivino
Pre-cooperativa Unión Lojana
Pre-cooperativa la Democracia
Pre-cooperativa María Elena
Pre-cooperativa Progreso
Pre-cooperativa 25 de diciembre
Pre-cooperativa Unión Lojana
Pre-cooperativa Santa Rosa
Pre-cooperativa Yanayacu
Recinto San Pablo
Recinto La Macareña

Recinto Bella Union del Rio Napo
Recinto Moran Valverde
Recinto Abdón Calderón
Recinto Unión Manabita 2
Recinto Jivino Verde Chico
Recinto Bella Sombra
Recinto La Pakinza
Recinto Berna Yacu
Recinto El Esfuerzo
Recinto Las Mercedes
Recinto Yurimagua
Recinto El Porvenir
Recinto El Paraíso
Recinto La Primavera
Recinto Unidos Venceremos
Recinto Tiwinza
Recinto Los Ángeles
Recinto Nuevo Jerusalén
Recinto Rio Blanco
Recinto 15 de agosto
Recinto Ferddy Silva
Recinto El Progreso
Recinto Unión Lojana II
Recinto El Oro
Recinto Huamayacu
Recinto El Oro
Recinto La Parke
Recinto La Libertad
Recinto La Florida
Recinto Mariscal Sucre
Recinto Virgen del Carmen
Recinto Alamor

Fuente: PDyOT GAD. La Joya de los Sachas (2015-2019).
Elaboración propia

En el área urbana, la población se encuentra organizada en barrios en las zonas consolidadas mientras que, existen “comunidades urbano marginales” en la periferia del sector urbano del cantón. El gobierno municipal tiene identificados 33 barrios (incluyendo las llamadas “lotizaciones”, que son 10, que también cuentan con directiva) dentro del área de la parroquia urbana y 24 comunidades urbano marginales (Nótese en los Gráficos 6,7 de los barrios del cantón). Cada uno de estos barrios y comunidades urbano marginales cuenta con una directiva completa que está pendiente de la situación de sus moradores, gestiona proyectos o servicios para sus pequeños territorios, respaldándose siempre en convocatorias para mingas comunitarias (En el Cuadro 10 se muestran todos los barrios existentes hasta la actualidad en el Cantón La Joya de los Sachas).



Figura 6. Barrio central, La Joya de los Sachas, 2015

Fuente: Departamento Planificación GADMJDS (2015). Elaboración propia



Figura 7. Comunidad urbano marginal Valladolid, La Joya de los Sachas, 2015

Fuente: Departamento Planificación GADMJDS (2015). Elaboración propia

Tabla 10
Barrios urbanos-urbanos marginales de la parroquia “La Joya de los Sachas”, 2015

Barrios urbanos	Comunidades urbano marginales
Barrio Santa Rita	Comunidad Valladolid
Barrio Miraflores	Comunidad Nuevo Ecuador
Barrio Laureles	Comunidad Mariscal Sucre
Barrio Las Praderas	Comunidad Flor del Bosque
Barrio Libertad	Comunidad El Oro
Barrio Primero de Mayo	Comunidad La Florida
Barrio Central	Comunidad San Antonio-Zona 5
Barrio Amazonas	Comunidad San Agustín
Barrio Machala	Comunidad Brisas del Jivino
Barrio 5 de Agosto	Comunidad Getsemaní
Barrio Jumandi	Comunidad 10 de Marzo
Barrio Oscar Romero	Comunidad Las Palmeras
Barrio Luz de América	Comunidad Riveras del Rio Valladolid
Alborada	Comunidad La Parker
Barrio Jaime Roldós	Comunidad Unión Bolivarenses
Barrio 5 de Junio	Comunidad Huamayacu
Barrio 9 de Octubre	Comunidad Yanayacu
Barrio 15 de Enero	Comunidad Primero de Mayo
Barrio Santa Rosa	Comunidad Unión Macareña
Barrio 25 de Diciembre	Comunidad los Ángeles-Zona 6
Barrio Oswaldo Guayasamín	Comunidad Huamayacu Alto
Barrio Los Pinos	Comunidad La Independencia
Barrio Luz Amazónica	Comunidad Pimampiro
<u>Lotizaciones:</u> Magdalena dos, Valle Hermoso, Sindicato Único de Obreros, Magisterio, Joya Amazónica, San José, Carolina, Las Delicias, Sol de Oriente, El Paraíso	Comunidad Libertad

Fuente: Departamento Planificación GADMJDS (2015)

Elaboración propia

Además, en el sector urbano hay otro tipo de organizaciones de carácter sectorial, no territorial. Nos referimos a las “asociaciones”, de las cuales 17 están legalizadas y 10 deben todavía legalizarse. Estas asociaciones agrupan a comerciantes, artesanos, agricultores,

ganaderos, agrupaciones, tricicleros, entre otros. Entre los actores privados se destacan las entidades financieras como la Caja de Ahorro Nuevo Esfuerzo, Cooperativa Coca Ltda., Cooperativa de Ahorro y Crédito Cámara de Comercio, Banco de Fomento, Banco Internacional y Banco Pichincha (PD y OT 2015-2019 GAD La Joya de los Sachas).

Tabla 11
Asociaciones del cantón La Joya de los Sachas, 2015

Nombre Institución
Asociación de comerciantes del Mercado San Francisco
Asociación de Artesanos del Sachas
Asociación de albañiles
Asociación de pequeños Comerciantes del Mercado Municipal
Asociación de productores agropecuarios del Cantón Joya de los Sachas "Aprocas"
Asociación de ganaderos del Cantón Joya de los Sachas
Asociación de comerciantes de ganado
Asociación de Comerciantes Minoristas Los Fundadores
Asociación de Pescaderos 13 de agosto
Asociación de comerciantes 8 de Julio
Asociación de Tricicleros 5 de abril
Asociación de tricicleros del Mercado Municipal
Asociación de pequeños Comerciantes 14 de febrero
Asociación de Terceñistas La Joya de los Sachas
Asociación de Mujeres Nuevas Estrellas
Asociación de Palmicultores del Cantón La Joya de los Sachas
Asociación de la tercera edad "En Plenitud"

Fuente: PDyOT GAD La Joya de los Sachas (2015-2019). Elaboración propia

Como se puede observar, en el territorio cantonal existe una variedad de asociaciones que agrupan sectorialmente a personas dedicadas a la actividad comercial, especialmente empresas de servicios y pequeños negocios. No se ha podido conseguir información sobre la cantidad de asociados de cada organización, ni qué tan regulares son sus reuniones y sus

actividades. Por lo general, se organizan en los puestos de los dos mercados y otros en las principales vías de la ciudad.⁶ con una o dos líneas al menos.

Existe otro tipo de organizaciones en el cantón cuyo principal objetivo es posibilitar el diálogo entre los distintos actores del tejido social del cantón La Joya de Los Sachas. Se trata de organizaciones de mujeres, de derechos humanos, sindicatos y organizaciones campesinas. La siguiente tabla recoge 10 organizaciones diversas de este tipo que se han podido identificar.

Tabla 12
Organizaciones sociales del cantón La Joya de los Sachas, 2015

Nombre
Organización social San Pablo
Fundación Alto Amazonas
Unión Provincial de Organizaciones Campesinas por la Revolución Agraria de Orellana
Organización “Unidos Venceremos”
Organización de Mujeres Nuevo Ecuador
Organización del Relleno Sanitario Getsemaní
Organización Grupo de Mujeres Campesinas
Sindicato de Choferes
Comité de Derechos Humanos
Frente de Mujeres Amazónicas Salome Fuelle

Fuente: PDyOT GAD La Joya de los Sachas (2015-2019). Elaboración: propia

Finalmente, existen en la zona rural del municipio 124 comunidades de colonos y 28 comunidades indígenas. Las parroquias rurales donde se encuentra la mayor parte de comunidades informales son las de San Carlos, Enokanqui y San Sebastián. Esta última es la que más población ha recibido y que ha desarrollado un crecimiento acelerado a partir de los años 1990 hasta la actualidad (PDyOT 2015-2019 GAD La Joya de los Sachas, 219). Estas comunidades se organizan fundamentalmente por la búsqueda de vivienda y por este motivo la población busca ocupar espacios periféricos, terrenos baldíos o abandonados por sus propietarios, que no cuentan con servicios básicos, infraestructura vial, comunicación,

⁶ Existen espacios públicos donde están ubicados los diferentes negocios de las organizaciones sociales: mercado central y a lo largo del parque lineal.

equipamientos de educación, salud, bienestar, entre otros; los cuales garantizan la posibilidad de desarrollo para las familias. En muchas comunidades, aún se mantiene un sistema de auto-sustento familiar para la venta de pequeñas cantidades de productos agrícolas en los mercados urbanos. Todas estas variables coadyuvan a que la actividad agrícola esté mermada, generando bajos niveles de productividad y por ende se mantenga alta la incidencia de la pobreza.

Las comunidades tienen una directiva y se reúnen por lo general una vez al mes con las respectivas convocatorias. Se organizan para participar en los diferentes proyectos que ofrece el GAD Municipal y el Consejo Provincial de Orellana, además de mingas, proyectos turísticos, entre otros.

Tabla 13
Comunidades de colonos de cada Parroquia, 2015

Parroquia	Comunidades
San Carlos	25
Unión Milagreña	18
Rumipamba	9
Pompeya	4
San Sebastián del Coca	23
Lago San Pedro	13
Tres de noviembre	17
Enokanqui	15
Total	124

Fuente: GAD Parroquiales Rurales del Cantón La Joya de los Sachas (2015). Elaboración propia

Las comunas indígenas, en total 28, son las organizaciones más regulares, que trabajan tanto en ayuda mutua (mingas, etc.) como en reivindicaciones sociales ante el Estado (gobiernos locales, empresas petroleras y gobierno central) (ver siguiente cuadro).

Tabla 14
Comunas Indígenas del cantón La Joya de los Sachas, 2015

Parroquia	Comunidades Kichwas
Pompeya	Comuna Pompeya Chikta Comuna San Antonio Comuna San Francisco de Chikta
Unión Milagreña	Comunidad Omagua Loma de Tigre Comuna Parutuyacu Comunidad Sin Fronteras Comuna El Descanso
San Carlos	Comuna Huamayacu 2 Comuna San Carlos Comuna San Cristobal de Huamayacu
San Sebastián de Coca	Comuna Huataracu Comuna Kichwa San Pablo Comuna Sardina
Lago San Pedro	Comuna San Pablo Sur Comuna Juan Montalvo Agrupación Tanguila
3 de Noviembre	Comunidad 12 de Febrero
Enokanqui	Centro de los Omaguas San Francisco de Sacha Comunidad Tiwinza Comunidad Nuevo Santo Domingo Comunidad Ramales San Francisco
Rumipamba	Comuna Rumipamba Comunidad Bernayacu
La Joya de los Sachas	Agrupación Kichwa San Agustín Centro de los Omaguas Primero de Mayo

Fuente: Departamento Planificación GADMJDS (2015). Elaboración propia

En la zona urbana, la organización, según observadores, tiene menos participación efectiva. Por el contrario, en el sector rural hay más presencia de ciudadanos en las asambleas y en los trabajos agrícolas comunitarios indígenas. Es importante resaltar que estas comunas rurales indígenas del cantón han debido enfrentar la marginalidad, exclusión y discriminación por parte de los sectores industriales petroleros y madereros en la exportación de los recursos naturales. Es importante mencionar que estos territorios se encuentran bajo la Ley de Comunas en la que consta como principal característica que poseen una escritura madre, la cual no permite obtener un título de propiedad sobre cada predio, y que al contrario el

otorgamiento de suelo se lo resuelve dentro de la comunidad (PDyOT 2015-2019 GAD La Joya de los Sachas, 219).

Estas comunas cuentan con un reglamento interno, el cual es aplicado durante dos años consecutivos y modificado en caso que sea conveniente. Los socios se reúnen tres veces al año mediante la convocatoria a las asambleas ordinarias, y a las extraordinarias las veces que los representantes de la comunidad lo soliciten. En estas reuniones se acuerdan demandas y se realizan mingas generales para mantener limpia las áreas de su comunidad; y también las vías.

Instancias y procedimientos para la participación en la toma de decisiones del GAD de Joya de los Sachas

En el GAD municipal de Joya de los Sachas existe desde el año 2012 la Jefatura de Participación Ciudadana, encargada de la coordinación del proceso de gestión de la municipalidad con la ciudadanía. La Jefatura coordina con otras unidades de la institución la organización, convocatoria y logística para la realización de los talleres de socialización del presupuesto anual en barrios, comunidades (cooperativas, pre cooperativas y recintos) y parroquias. La Jefatura prepara también la rendición de cuentas, para la cual emite documentos de síntesis que presentan los principales logros alcanzados en el año. El evento anual de rendición de cuentas y la discusión del presupuesto anual del GAD quizá sean los actos más sobresalientes en los cuales participa la ciudadanía en general.

Además, la Jefatura de Participación Ciudadana administra el servicio Web denominado “La Ventana Ciudadana” con la que se pretende establecer un vínculo adicional entre gobierno y ciudadanía, a través de un mecanismo didáctico y permanente de entrega de información. El objetivo de la *Ventana* es que los habitantes del cantón sepan cómo y en qué se invierten los recursos públicos, por lo que su principal desafío es convertir la información presupuestaria en una herramienta accesible para cualquier ciudadano (Ventana Ciudadana 2007, 4-7).

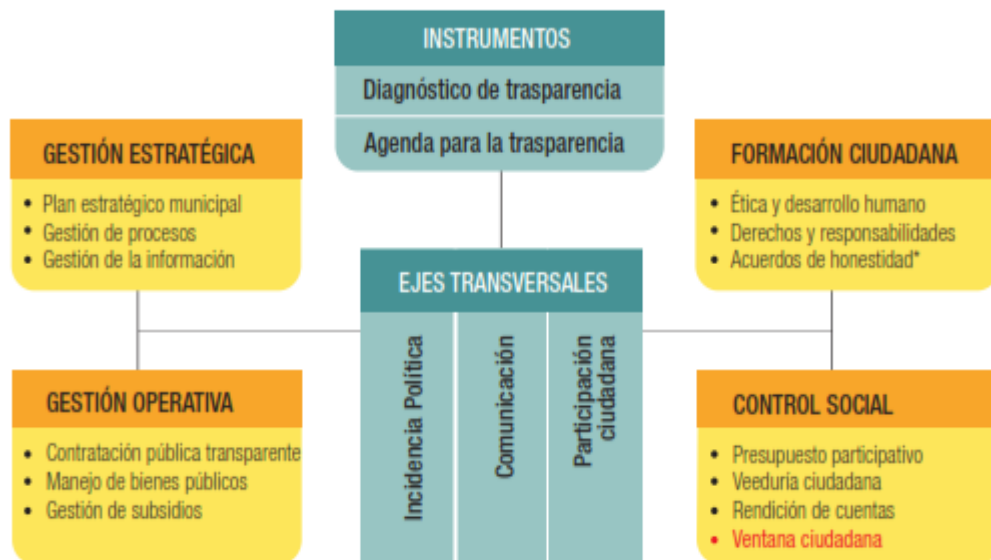


Figura 8. Servicios que ofrece el GAD Municipal La Joya de los Sachas, 2007 Fuente: Ventana Ciudadana La Joya de los Sachas (2007). Elaboración propia

Esta herramienta informativa pretende contribuir a una gestión transparente. El gobierno municipal ha promocionado la *Ventana Ciudadana* como un mecanismo para fortalecer los cuatro ejes de la agenda para la transparencia institucional: 1) la gestión estratégica, 2) la gestión operativa; 3) la formación ciudadana y 4) el control social (ver gráfico anterior). La Ventana apoya especialmente al control social mediante dos procesos importantes, la rendición de cuentas por parte del gobierno local y el acceso por parte de la ciudadanía a información entendible, interesante y útil, que le permitirá ejercer su derecho a exigir transparencia en el uso de los recursos (Ventana Ciudadana La Joya de los Sachas, 2007).

Según los documentos oficiales del gobierno ecuatoriano, la incorporación de la ciudadanía en la gestión pública va más allá de la formulación de planes, abarca el ciclo completo de las políticas públicas con dispositivos de control presupuestario, de seguimiento en la ejecución de políticas, y de evaluación participativa de resultados (Senplades 2009) Como se ve, la Jefatura de Participación Ciudadana del GAD de Joya de los Sachas se ha concentrado en los momentos de la planificación (definición de presupuestos anuales) y en el seguimiento a la ejecución de las políticas (rendición de cuentas). En el caso de la rendición de cuentas, antes del encuentro anual de rendición de cuentas, la Jefatura de

Participación Ciudadana emite documentos que contienen los principales logros alcanzados en el año.

Un mecanismo adicional utilizado por el GAD municipal para el control social de la ejecución de las políticas públicas es la denominada “veeduría ciudadana”. Las veedurías ciudadanas están diseñadas para vigilar, regular y controlar algún tipo de proceso que se ejecuta en la administración pública. No se pueden organizar veedurías por iniciativa propia o de entidades públicas, sino que la formación de una veeduría depende de una solicitud de una persona o una organización civil. Entre las actividades de las veedurías constan el monitoreo, evaluación y retroalimentación de los planes del gobierno municipal. Los funcionarios responsables directos del plan en cuestión tienen la obligación de entregar toda la información requerida por la veeduría. Cuando una persona o asociación solicita formar una veeduría, la Jefatura organiza un proceso de capacitación sobre los requisitos a cumplir. En los últimos años (2014-2018) no se han realizado veedurías ciudadanas. En la nueva administración municipal se están organizando veedurías, pero todavía no se ha concretado ninguna.

Un mecanismo central para promover la participación de la ciudadanía en el municipio de Joya de los Sachas es el Comité Cantonal de Participación Ciudadana. Este Comité está formado por diez representantes de las personas con capacidades diferentes, adultos mayores, mujeres, deportistas, grupos indígenas, entre otros. Estos participantes son elegidos mediante votación en una asamblea cantonal convocada por el Alcalde del GAD La Joya de los Sachas (2014-2018). El Comité tiene voz y voto en las asambleas o reuniones en las que se aprueban los presupuestos participativos. Las instancias de participación inician mediante asambleas parroquiales y cantonales, para deliberar sobre el destino de los presupuestos excepto un rubro del 10 % que es dirigido a los grupos prioritarios. Estas reuniones en las que se discuten y aprueban los presupuestos participativos se socializan en cada parroquia y cantón mediante debates para planificar las inversiones de cada territorio (ver el esquema de funcionamiento de estas reuniones en el gráfico siguiente). Actualmente para este periodo se acordó que el comité cantonal de participación ciudadana, será solo de los ciudadanos, en este caso se elige con los presidentes de los barrios de la zona urbana y presidentes de las asambleas locales parroquiales.



Figura 9. Elaboración del Presupuesto Participativo 2018

Fuente: Comité cantonal de participación ciudadana (2018). Elaboración propia

Como se dijo antes, el Comité es electo por la ciudadanía a través de una convocatoria del alcalde según menciona en el artículo 304 del Cootad: “el sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial” (Cootad 2010, 131). El objetivo del Comité es implementar la ordenanza del sistema de participación ciudadana y apoyar acciones para el proceso de rendición de cuentas, veeduría y presupuestos participativos, así como en los mecanismos de participación tales como la silla vacía. Finalmente, para regular este proceso de la elección del comité de participación ciudadana cantonal, el Consejo de Participación Ciudadana Provincial de Orellana, envía un delegado para la posesión del Comité cantonal La Joya de los Sachas, y cumple las funciones de asesor y se comunica con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en la ciudad de Quito. Todo este proceso está regulado por la Ley Orgánica de Participación Social del Estado.

La Jefatura de Participación Ciudadana definió en 2018 una “hoja de ruta” de las actividades y procedimientos para la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto municipal (ver gráfico anterior). Su propósito declarado es que, a través de la interacción con los actores locales y la población, se puedan desarrollar proyectos de interés local y la formulación de propuestas para la utilización adecuada del presupuesto. En la

imagen anterior se puede observar el mecanismo previsto para elaboración de los presupuestos participativos en el cantón La Joya de los Sachas (2014-2018). Primero, se realizan capacitaciones a representantes del sistema de participación que están ubicados en un departamento del municipio. Segundo, se hace una reunión con el alcalde para una rueda de prensa y para comunicar sobre el proceso. Tercero, se presenta una estimación de los presupuestos a las dirigentes y líderes comunitarios para que conozcan sobre la cantidad de dinero que se destinará a cada territorio (parroquias y barrios del cantón). Cuarto, se realiza una asamblea cantonal para presentar a toda la ciudadanía los presupuestos aprobados. Quinto, se realizan asambleas parroquiales para conocer los presupuestos. Finalmente, se realizan dos reuniones para la aprobación del presupuesto que está a cargo del legislativo cantonal (el Concejo Municipal), realizando los cambios sugeridos en las observaciones de las respectivas asambleas. La coordinación del proceso de talleres, asambleas y debates para la aprobación del presupuesto participativo está a cargo de la Jefatura de Participación Ciudadana, quien coordina con otras unidades de la institución la organización, convocatoria y logística para la realización de los talleres barrios, comunidades y parroquias PDyOT 2014-2019).

En la actualidad, las asambleas ciudadanas participativas para elaborar los presupuestos participativos siguen los siguientes pasos: 1) Entrega e informe del departamento financiero sobre las proyecciones de los presupuestos participativos hasta el 30 de julio de cada año; 2) Presentar a la ciudadanía en general para que conozca sobre este anteproyecto o proforma de los rubros y obras que se realizarán conforme a sus competencias. 3) Se convoca a las denominadas asambleas ciudadanas para participar en el debate del primer borrador de los presupuestos realizando cambios en el presupuesto tanto de los gastos corrientes como de inversión, dejando lo que establece el Cootad, el 10 %, a los grupos vulnerables. 4) El proyecto final tiene que contar con la modificación del presupuesto de las asambleas ciudadanas hasta el 10 de diciembre de cada año (Alberto Quezada 2019).

Una última instancia de participación prevista en el artículo 311 del Cootad es la llamada “Silla Vacía”, que consiste en que un actor social dispone de un puesto de representación en el Concejo Municipal, con voz y voto, para exponer sus argumentos y votar en proyectos de resolución u ordenanza que le afectan directamente. Este mecanismo no se ha utilizado en Joya de los Sachas y carece de ordenanza particular para ponerlo en vigencia,

aunque, según funcionarios del GAD, se encuentra en proceso de análisis y debate (Alberto Quezada, 2019).

Resultados (valoración) de la participación en La Joya de los Sachas

Finalmente, en esta sección se analizarán los resultados que se han obtenido para la elaboración de los presupuestos participativos, para la rendición de cuentas y las veedurías, como mecanismos de participación utilizados en el cantón La Joya de los Sachas.

En cuanto a los presupuestos participativos, en los talleres para elaborar el anteproyecto del presupuesto participativo anual, participan en la comisión de presupuesto un concejal, un representante de la ciudadanía, consejo de planificación del municipio y el alcalde. En estas reuniones, el GAD municipal presenta los ingresos y los rubros en los que se va a invertir de manera general. Mediante observaciones a este proceso, se ha podido constatar que la Jefatura de Participación Ciudadana del Municipio presentaba previamente los presupuestos en las asambleas ciudadanas para dar a conocer a las comunidades el monto para cubrir algunas de sus necesidades. Esta superposición de reuniones genera confusión y críticas por parte de algunos actores ya que, se aduce, no puede ser que sea el mismo municipio quien decida sobre las necesidades del territorio y las obras a realizarse. En efecto, estos actores plantean que los debates respecto a qué necesidades son las prioritarias de atender debería ser una iniciativa del Comité de Participación Ciudadana y de las asambleas cantonales en cada uno de los territorios (Wilmer Remache, líder cantonal, diciembre 2019). De las entrevistas realizadas en el cantón La Joya de los Sachas, el señor Alberto Quezada Sánchez, miembro del concejo de participación ciudadana, menciona que:

Los presidentes de cada una de las parroquias realizan sesiones como Concejo de Participación Ciudadana, donde analizan los temas que no están siendo bien administrados, y que generan exceso de gastos, con el fin de dar a conocer a la ciudadanía, y que se tome las respectivas resoluciones sobre cada punto. En estas asambleas ciudadanas, están presentes la población en general (las comunidades de cada parroquia) y el Concejo de Participación Ciudadana que son quienes convocan a las asambleas parroquiales. “De igual manera, se invita a las otras partes para que se pueda resolver ciertos inconvenientes. (13 de agosto de 2019)

Por ejemplo, en la reunión del pasado mes de junio 2019 se reclamó sobre la profusión de personal que labora en el GAD municipal, lo cual genera exceso de gasto corriente y,

disminución de recursos que se podrían utilizar para inversión social e infraestructura de servicios básicos, en la parte urbana como también en la parte rural. Es importante resaltar que los concejales tienen la responsabilidad que se fiscalice ese dinero.

Otro ejemplo, que se observa en los presupuestos participativos no se socializan con todas las organizaciones sociales (incluidos los grupos indígenas) del cantón desde la elaboración hasta la ejecución, sino más bien se les hace conocer cuánto tienen de presupuestos y que obra se va a realizar en cada sector.

En los GAD parroquiales del cantón La Joya de los Sachas no se elaboran los presupuestos participativos, estos son realizados por el GAD municipal conjuntamente con los técnicos de planificación, quienes presentan en una asamblea a la ciudadanía los datos sobre cuántos recursos hay para cada parroquia y cada comunidad. El GAD toma la decisión de qué se va a hacer con el presupuesto de cada parroquia. Por ejemplo, hasta el 15 de agosto, la dirección financiera municipal debe realizar la presentación a la Asamblea Cantonal el cálculo de ingresos para el año fiscal próximo, ahí se determina el cupo del gasto para las actividades específicas, se establecen valores para inversión, para cada una de las parroquias y mesas de concertación social, en función del reglamento del presupuesto participativo y de la población proyectada. En el año 2018 le correspondió resolver sobre el destino de \$ 1.702.000,00, cuya distribución quedó de la siguiente manera: Mesas de concertación Social, \$ 170.200,00 parroquias rurales \$ 919.080,00; zona 5 y 6, \$ 153.180,00; área urbana \$ 459.540,00 (Dirección Financiera GAD Municipal La Joya de los Sachas, 2018). Además, Alberto Quezada comenta que “existe una mesa para atender a grupos prioritarios como son los adultos mayores, mujeres embarazadas, niños y niñas, personas con discapacidad y atención a grupos de las comunidades indígenas (A. Quezada, 13 de agosto de 2019).

Durante estas asambleas, los beneficiarios del presupuesto participativo deciden sus necesidades y priorizan sus obras en función de los recursos, pero lamentablemente en los últimos años el GAD mediante su departamento de Participación Ciudadana (Departamento de la Jefatura de participación ciudadana) y su equipo de planificación y financiero decidieron sobre los rubros y obras para el cantón, sin tomar las sugerencias de las asambleas. Así, por ejemplo, en las asambleas de los PP asisten dirigentes de barrios o comunidades, pero lamentablemente sus intereses son frustrados por los intereses del GAD municipal en la priorización de obras. Por ejemplo, las necesidades en las parroquias son los servicios básicos

(agua potable, alcantarillado, vías, energía eléctrica, vivienda) y a las autoridades municipales y a los técnicos les interesa comprar maquinaria y transporte para agricultura (Patricio Aguilar, Vocal principal Parroquial Lago San Pedro 2014-2019).

Otra queja importante de las organizaciones es que no se logra hacer un seguimiento claro y concreto sobre la ejecución de las obras aprobadas en las asambleas urbanas y rurales. Aunque existen los mecanismos legalmente establecidos para que la ciudadanía sea representada en la planificación, veeduría y seguimiento a la aplicación del PDyOT, los mecanismos no han dado sus frutos, su labor ha sido deficiente en el territorio. Los pueblos y nacionalidades, por su parte, no tienen una mesa exclusiva, para resolver sus necesidades territoriales (Romel Enríquez, 20 de diciembre de 2019).

Hay que señalar que, aunque las organizaciones sociales han estado presentes en las asambleas, un hecho negativo es que los funcionarios del GAD municipal no toman en cuenta las sugerencias, las manejan políticamente. Otro ejemplo que nos menciona el Sr. Wilmer Remache, dirigente cantonal, es sobre el acceso al empleo para las personas que viven en la amazonia, muchas veces no los toman en cuenta para las diferentes plazas de trabajo, ni en empresas privadas ni públicas. Así mismo, sucede con la contaminación en el cantón, en la que se basan a una tabla permitida de contaminación máxima por una ley superior a las ordenanzas municipales. Finalmente, “no existe un debate sobre este tema, porque no se ha socializado con la ciudadanía estos procesos y mecanismos al que tienen derecho los ciudadanos” (Wilmer Remache, 18 de diciembre de 2019).

Respecto al mecanismo de la rendición de cuentas por parte del GAD municipal en años anteriores (2014-2018) optó por hacerlo anualmente, con la presencia de los dirigentes de los barrios y comunidades de las parroquias. A partir del año 2019 la rendición de cuentas se la realiza dos veces al año, enero y julio, con la invitación a los dirigentes y a toda la ciudadanía, tal como la ley les exige. La rendición de cuentas en muchos casos da cuenta de proyectos y convenios en papeles y no presenta el detalle de cuáles han terminado y cuantos faltan por concluir. Tampoco se detalla claramente en la rendición de cuentas, los proyectos en los cuales se realizó el gasto del presupuesto según sus partidas presupuestarias, de la misma manera se debería presentar un anexo con las facturas correspondientes como respaldo para su debida justificación (Maribel Aigaje, 25 de diciembre 2019).

En cambio, el proceso de veedurías en el cantón es un mecanismo de control social, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público (en este caso el GAD municipal de La joya de los Sachas). El mecanismo prevé que puede conformarse de personas naturales y/o representantes de organizaciones sociales, de manera individual o colectiva. En la observación y entrevistas realizadas a los líderes sociales, como son presidentes de barrios y comunidades, se evidenció que este mecanismo se politizaba por medio de compadrazgo político entre GAD municipal y los líderes urbanos y rurales donde se les ofrecía obras mínimas en las comunidades, con tal que no fiscalicen o realicen un seguimiento a los proyectos grandes. Por otro lado, existían propuestas por parte de organizaciones sociales (Ver Anexos: Oficios) como de campesinos y presidentes barriales, pero los ciudadanos no respaldaron estas ideas y el GAD municipal tampoco les apoyó ni los vinculó. Consecuentemente las organizaciones sociales en el cantón La Joya de los Sachas están para cumplir procesos legales, llenar formularios y firmas, mas no para tomar decisiones. Actualmente, se está acreditando a un grupo veedores de ciudadanos que van a vigilar que se cumplan en los artículos 41 y 42 de la ley amazónica, este colectivo está pasando los procesos de capacitación y de acreditación, por lo que están cumpliendo con la normativa de participación ciudadana.

Conclusiones

El objetivo de la presente investigación fue describir la forma en que funciona la descentralización en el caso de gobiernos amazónicos, sus avances, sus retrocesos, y los principales desafíos que ellos enfrentan recurriendo para ello al examen de tres casos de gobiernos locales amazónicos: Joya de los Sachas (Ecuador), Bagua Grande (Perú) y Cobija (Bolivia).

El discurso descentralizador carece, por lo general, en los tres países, de una estrategia explícita y tiende a desarrollarse a partir de ciertos intentos aislados, que indican que recién se está cimentando el sujeto social de la descentralización, a la par que se definen los contornos de las propuestas. Las posibilidades de la descentralización se construyen en un proceso complejo y largo, en el cual directa o indirectamente actúan múltiples actores, cada uno de los cuales tiene su propia visión.

Las políticas neoliberales hicieron una serie de promesas de democratización y de mayor eficiencia en la provisión de servicios sociales, y éstas se asociaron al proceso de descentralización. Pero, en la práctica, no hubo una gestión de capacidades productivas y recursos económicos locales, especialmente en gobiernos con características similares a las de los territorios amazónicos, quedando territorios alejados y la periferia productiva sin apoyo del gobierno central para promover el desarrollo social.

La descentralización se hizo muchas veces para reducir gastos en el gobierno central al transferir ciertas responsabilidades a los gobiernos locales, suponiendo incluso que se privatizarían servicios públicos para financiarlos. Esto puede, en realidad, generar mayores desigualdades que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales (debido a la especialización funcional y a la segregación social en el espacio) que han dado lugar a fuertes reivindicaciones de carácter local o regional.

En ocasiones, las instituciones de los gobiernos centrales tampoco han apoyado suficientemente el trabajo de construir y fortalecer las capacidades de los amazónicos. Un problema clave que se ha identificado mediante las visitas a los GAD amazónicos es la falta de profesionales capacitados en planificación y ordenamiento territorial.

Una conclusión de la experiencia de descentralización en las últimas décadas es que otorgar autonomía política a los gobiernos locales no asegura por sí misma mejores servicios públicos por varias razones. Para empezar, existe el riesgo de que las élites políticas puedan adueñarse de las instituciones por medio de privatizaciones de los servicios públicos. Esto a su vez puede generar el deterioro de la calidad de los servicios, al menos en los territorios donde no existe capacidad para obtener ingresos propios y asegurar el funcionamiento técnico de estos servicios.

La situación de los territorios alejados, como los amazónicos, exige que la descentralización considere las diferentes capacidades fiscales, productivas y bases económicas de los territorios, así como los gastos derivados de las diferencias entre los costos de los servicios y las diferencias entre los perfiles y las necesidades de las poblaciones. En general, los municipios urbanos, con una población de altos y medianos ingresos, pueden lograr potencialmente niveles elevados de autofinanciamiento para suministrar los diferentes servicios básicos y productivos.

El proceso de descentralización hacia estos territorios amazónicos se ha visto debilitado también por una importante confusión en la distribución de las competencias entre los gobiernos central, regionales y locales, en la medida en que las responsabilidades que debían ser asumidas por los gobiernos sub-nacionales no fueron suficientemente claras.

En los gobiernos amazónicos citados existe semejanza por la escasa coherencia y cooperación entre las autoridades electas locales (líderes amazónicos) para el desenvolvimiento institucional, situación que se refleja en los procesos de distribución de los presupuestos participativos. Esto se agrava en la actualidad por el impacto caótico de la baja en el precio del petróleo y otras materias primas que afectó al dinamismo económico local amazónico. Adicionalmente, los ingresos por la venta de recursos no renovables no cubren las necesidades básicas insatisfechas que tienen estas regiones.

La ampliación de la participación política de los ciudadanos, que está relacionada con las promesas de la descentralización, está limitada porque requiere tiempo y procedimientos legales que ayuden a desarrollarla en el campo social, económico y productivo. Por lo general, los sectores rurales de la población no son tomados en cuenta en las decisiones productivas o de políticas públicas en los espacios locales.

Las organizaciones sociales han estado presentes en las asambleas de planificación, decisión y rendición de cuentas. Sin embargo, no se observa que esos espacios participativos tengan poder de decisión suficiente, sino que éste sigue en manos de los funcionarios del gobierno local y los dirigentes políticos.

En los casos de los países estudiados con poblaciones indígenas, donde la exigencia de participación cada vez mayor, obliga a las autoridades a tomar en cuenta a los ciudadanos en la planificación y ejecución de las obras, y no solamente para formalizar y legalizar las asambleas de participación ciudadana. La rendición de cuentas en muchos casos da cuenta de proyectos y convenios en papeles y no presenta el detalle de cuáles han terminado y cuantos faltan por concluir. Aunque las organizaciones sociales han estado presentes en las asambleas, un hecho negativo es que los funcionarios de los gobiernos locales no toman en cuenta las sugerencias, sino que las manejan arbitrariamente.

Los mecanismos legalmente establecidos en cada uno de los países estudiados para que la ciudadanía sea representada en la planificación, veeduría y seguimiento a la aplicación de las competencias, los mecanismos no han dado sus frutos, su labor ha sido deficiente en el territorio, como lo muestra el caso específico de Joya de los Sachas.

En el caso de La Joya de los Sachas, en el último periodo, se concluye que la Jefatura de Participación Ciudadana del municipio presentaba previamente los presupuestos en las asambleas ciudadanas para dar a conocer a las comunidades el monto para cubrir algunas de sus necesidades. Esta superposición de reuniones genera confusión y críticas por parte de algunos actores ya que, se aduce, no puede ser que sea el mismo municipio quien decida sobre las necesidades del territorio y las obras a realizarse.

En la ciudad de Bagua Grande, subsisten algunas importantes trabas para el desarrollo económico y social local. Los prefectos controlan una porción muy importante del gasto público (un 45 % del presupuesto de la república). Los consejos departamentales, elegidos por voto popular, como instancias de participación, no han cumplido su función y no tienen peso alguno en la toma de decisiones, tampoco juegan un papel significativo como entes fiscalizadores; además, no hay una adecuada coordinación ni complementariedad con las iniciativas comunales ni participación de la población en la toma de decisiones.

En el municipio de Cobija, en Bolivia, los recursos de inversión pública han sido canalizados a través de diferentes sectores o instituciones de nivel local, departamental y del

gobierno central. La principal entidad ejecutora en el municipio ha sido el Gobierno Autónomo Municipal, administrando aproximadamente el 40 % de los recursos.

Frente a estos desafíos, se concluye que los gobiernos locales buscan financiarse por generación de ingresos de fuente propia (tributación), por transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales, o por endeudamiento. Sin embargo, para poder generar ingresos de fuente propia, es preciso que los municipios cuenten con instrumentos idóneos, como, por ejemplo, catastros municipales, generación de empresas públicas o privadas relacionadas con su entorno (turismo, ambiente, saberes ancestrales, entre otras) y otras de carácter productivo con las principales materias primas como el petróleo, la madera, el cacao, el café y las frutas exóticas de la Amazonía.

En el caso del endeudamiento o financiamiento de los municipios amazónicos, mientras más dependan los servicios locales de recursos ajenos —por ejemplo, transferencias desde los gobiernos centrales— es más probable que se presenten desfases entre la oferta y la demanda de esos servicios.

En la actualidad el municipio de Bagua Grande presenta dificultades para realizar las diferentes obras para la comunidad, por la falta de recursos propios y el apoyo del gobierno central en la asignación oportuna de recursos económicos. Además, son también producto de la débil gestión municipal. Esto requiere optimizar los recursos económico-financieros, los mecanismos de coordinación y de articulación interinstitucional.

Existe también gran frustración por la falta de operatividad de los fondos de desarrollo y de compensación nacional hacia la profundización de la descentralización en el gobierno de Bagua. Según el análisis realizado, encontramos una falta de claridad en cuanto a las competencias y atribuciones en instancias de delegación entre la prefectura y el municipio de Bagua Grande.

Si la descentralización se convierte en un proceso meramente técnico y administrativo, se pierde la participación ciudadana de las comunidades colonas e indígenas. La planificación se aleja entonces de las necesidades de cada comunidad territorial. Un nuevo Estado, sobre todo, debe tener gobiernos locales fuertes y liderados por autoridades conscientes de su rol histórico con el apoyo de la sociedad en su conjunto.

Es necesario empoderar a las comunidades indígenas amazónicas, en la discusión y en el reclamo sobre uso, asignación y distribución de los recursos tangibles e intangibles.

Exige, además, que todos y cada uno esté en condiciones de desarrollar nuestros proyectos de vida comunitaria que va a procurarnos felicidad, equidad y justicia social.

Los países de la región andina exportan sus recursos naturales sin internalizar en sus precios los costos ambientales de su explotación, como por ejemplo el deterioro del agua, el aire y el suelo. Al mismo tiempo, importan tecnologías con un gran valor agregado. La desigualdad en el acceso a los servicios básicos y los patrones de insostenibilidad ambiental revelan las limitaciones del enfoque neoliberal en la región.

Un modelo legal regional en el caso ecuatoriano de la descentralización para los gobiernos amazónicos previsto en la Ley Especial Amazónica, supone una asignación de ingresos complementarios, con una planificación acorde a las necesidades territoriales, sobre todo, en el manejo de los servicios básicos para que las competencias tengan el presupuesto y puedan cobrar una tasa por los servicios prestados a los territorios. Esta ley todavía no ha entrado plenamente en vigencia, pero ha despertado expectativas en los gobiernos locales de la Amazonía ecuatoriana.

Lista de referencias

- BO. 2009. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial del Estado.
<http://www.ademaf.gob.bo/normas/cpe.pdf>
- BO. 2015. *Plan Territorial de Desarrollo Integral (2016-2020)*. Gobierno Autónomo Municipal de Cobija. <https://es.scribd.com/document/461125695/PLAN-TERRITORIAL-DE-DESARROLLO-INTEGRAL-2016-2020-GAMC-COBIJA>
- BO. 2018. Plan de Operaciones Anual del Presupuesto Institucional. Gobierno Autónomo Municipal de Cobija.
- BO. 2014. *Un pincelazo a las estadísticas con base en datos del censo*. Instituto Nacional de Estadística –INEI.
http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/ess_test_folder/World_Census_Agriculture/Country_info_2010/Reports/Reports_5/BOL_SPA_REP_2013.pdf
- BO. 2010. *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez”*. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, Ley 031.
<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol134099.pdf>.
- Betancourt Milson, Lina M. Hurtado y Carlos W. Porto-Gonçalves. 2013. *Tensiones territoriales y Políticas públicas de desarrollo en la Amazonia. Los casos del Territorio indígena y Parque Nacional Isiboro - Secure en Bolivia y el Área de Manejo Especial de la Macarena en Colombia*. Argentina. Clacso.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131223125249/TrabajoFinal.pdf>
- Boisier, Sergio. 1997. *Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90s*. Revista Interamericana de Planificación (144): 7-15.
<https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-interamericana-de-planificacion/articulo/centralizacion-y-descentralizacion-en-america-latina-a-mediados-de-los-90s>.
- Burchardt, Hans-Jürgen. 2017. *La crisis actual de América Latina: Causas y soluciones*. Revista Nueva Sociedad (267): 114-127.
https://nuso.org/media/articles/downloads/8._TC_Burchardt_267.pdf.

- CL Subdere. 2009. *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Subdere. <https://gadmcjsbrcs.wixsite.com/p-ciudadana>.
- CEPAL. 2017. *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala) Desafíos para la igualdad en la diversidad*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43187-pueblos-indigenas-america-abya-yala-desafios-la-igualdad-la-diversidad>
- CEPAL. 2013. *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*. ECLAC. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5368-politica-tributaria-america-latina-agenda-segunda-generacion-reformas>
- CEPAL. 2000. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. UN CEPAL. 1-50. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31392>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos (OEA/Ser.L/V/II; Doc. 47/13)”, 30 de diciembre. (2011). Informe anual de la Comisión Internacional de Derechos Humanos 2010. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión (OEA/Ser.L/V/II). *Organización de los Estados Americanos (OEA)*.
- Díaz, Guillermo. 2016. *Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica*. Chile. *Polis Revista Latinoamericana* 15 (43): 1-14. <http://journals.openedition.org/polis/11723>.
- EC. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial*. Registro Oficial 303. https://www.defensa.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2016/01/dic15_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf.
- EC. 2015. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón La Joya de los Sachas*. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Joya de los Sachas. <https://munjoyasachas.gob.ec/index.php/canton/2013-05-10-16-33-47>.
- EC 2010. *Censo de población y vivienda 2010*. INEC. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda-2010/>

- EC. 2018. *Ley Orgánica Para La Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*. Quito. Registro Oficial 245.
<https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2018/05/registro-oficial-no245-lunes-21-de-mayo-de-2018-suplemento>.
- EC. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Semplades.
<https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>
- EC. 2007. *La Joya de los Sachas-Ventana Ciudadana*. CARE Grupo FARO.
<https://gadmcjsbrcs.wixsite.com/p-ciudadana>
- Fleury, Sonia, S/f. *Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia dónde?* Nueva Sociedad (160): 59-80
- Filgueira, Fernando. 2009. *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Clacso.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120519075421/filgueira.pdf>
- Finot, Iván. 2003. *Descentralización en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7290/S0310676_es.pdf?sequence=1.
- Finot, Iván. 2016. *Las autonomías municipales en Bolivia*.
https://www.academia.edu/28539807/Las_autonom%C3%ADas_municipales_en_Bolivia_2016. 42-80
- Fontaine, Guillaume. 2006. *La globalización de la Amazonía: Una perspectiva andina*". Flacso. <https://www.flacso.edu.ec/portal/files/docs/i25fontaine.pdf>
- Fukuyama, Francis. 2007. *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A..
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E05D1B9AAFB922A605257FD20072C13A/\\$FILE/El_estado_de_las_reformas_del_Estado_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E05D1B9AAFB922A605257FD20072C13A/$FILE/El_estado_de_las_reformas_del_Estado_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf)
- Gutiérrez, Franz. s. f. *Amazonía, ordenamiento, urbanización y cartografía*. Boyacá: UPTC.
<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal11/Procesosambientales/Ecologia/02.pdf>
- Harvey, David. 2007. *Espacios del Capital, Hacia una geografía crítica*. Akal.
https://www.akal.com/libro/espacios-del-capital_33737/

- López Valverde, Rafael Alejandro. 2011. *Bolivia*”, en Böhrtr Irahola et all (2011). “Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Capacides – Giz. <https://es.slideshare.net/ladibar/anlisis-comparativo-de-los-sistemas-competenciales-su-financiamiento-y-funcionamiento-en-bolivia-colombia-ecuador-y-per>
- Ortiz, Santiago. 2017. *Balance de la descentralización en Ecuador 1998-2009*. Quito. GIZ. Programa Fortalecimiento del Buen Gobierno. <https://www.bivica.org/file/view/id/5134>.
- PE. 2016. *Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Estadísticas Municipales* disponible online en: <https://goo.gl/8gKjgW>
- PE 2012. *Diagnóstico del Plan de Desarrollo urbano de la ciudad de Bagua Grande 2013-2023*. <https://dokumen.tips/documents/plan-de-desarrollo-urbano-pdu-bagua-grande-diagnostico.html>
- PNUD 2003. *Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Informe sobre desarrollo humano PNUD*. Ediciones Mundi Prensa. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2003_es.pdf
- PE: 2002. *Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización. Ley* 27680. https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/11796/PLAN_11796_Norma_de_creaci%C3%B3n_de_la_entidad_2012.pdf
- Perry, Anderson. 2003. *Capítulo I Neoliberalismo: un balance provisorio*. Argentina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 11-19 <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609031734/4anderson.pdf>
- Pérez, Stephen G., Carlos Aramburu, Jason Bremner. 2003. Cambios poblacionales y uso del suelo en la cuenca amazónica. Una comparación entre Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en Carlos Aramburu y Eduardo Bedoya, editores, *Amazonía: procesos demográficos y ambientales*, Consorcio de Investigación económica y social, Lima, pp. 11-52.

- Pereira, Luis Carlos. 2001. *La reforma de la nueva administración pública: Ahora en la agenda de América Latina. No obstante...*. International Journal of Political Studies (3): 143-66. www.cepal.org
- Pirez, Pedro. s/f. *Descentralización y Gobierno Local*". Argentina: VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/VI%20Cong%20Iberoa%20MunicipP%EDrez.pdf>
- Rosales Mario. 2012. *Descentralización del estado y finanzas municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre Descentralización en América Latina*. Mexico: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. <http://www.fundlocal.org.mx/portal/images/pdf/2.pdf>.
- Rosales Mario. 2009. *Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina*. Revista Latinoamericana Polis. <http://journals.openedition.org/polis/2649>.
- Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU). 1991. "Amazonia sin mitos". *Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente*
- Zurbriggen, Cristina. 2011. *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. Perfiles latinoamericanos, 19(38), 39-64. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es.

Anexo 2: Presupuestos participativos

PARROQUIA	BENEFICIARIOS	NECESIDAD DEFINIDA CON CRITERIO TECNICO	PP-2018	ELABORACIÓN DEL PROYECTO	CRONOGRAMA EJECUCIÓN
Barrios y Lotizaciones	Barrios y Lotizaciones	Servicios Básicos de la ciudad	390.245,71	AA.PP	III CUATRIMESTRE
Barrios y Lotizaciones	Lotización Los Pinos (Abad Tinoco)	Dotación del servicio de agua a las familias de la lotización Abad Tinoco	13.008,00	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Barrios y Lotizaciones	Barrio Machala	Adquisición de terrenos para área verde en el Barrio Machala	13.008,00	PLANIFICACION	I CUATRIMESTRE
Barrios y Lotizaciones	Barrio Primero de Mayo	Cerramiento con malla del área de la cancha cubierta del barrio Primero de Mayo	13.008,00	PLANIFICACION	II CUATRIMESTRE
Barrios y Lotizaciones	Barrio 25 de Diciembre	Mantenimiento de la cancha cubierta del barrio 25 de diciembre	13.008,00	PLANIFICACION	II CUATRIMESTRE
Barrios y Lotizaciones	Barrio Miraflores	Colocación de un juego infantil en el área verde del barrio Miraflores	13.008,00	PLANIFICACION	I CUATRIMESTRE
Enokanqui	Cabecera Parroquial	Mejoramiento del sistema de agua	36.713,1	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Enokanqui	El Progreso	Construcción de UBS y perforación de pozos de agua con estructura de H.A. para tanque elevado más accesorios de instalación incluido tanque de p.v.c.	22.272,6	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Enokanqui	La Primavera	Construcción de UBS y perforación de pozos de agua con estructura de H.A. para tanque elevado más accesorios de instalación incluido tanque de p.v.c.	11.013,9	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Enokanqui	Nuevo Santo Domingo	Apoyo al Fomento Productivo	8.811,1	D. ECONOMICO PRODUCTIVO	III CUATRIMESTRE
Enokanqui	Centro Omawas Kichwa San Francisco	Apoyo al Fomento Productivo	7.342,7	D. ECONOMICO PRODUCTIVO	III CUATRIMESTRE
Enokanqui	Los Ángeles	Mantenimiento vial	8.811,1	OO.PP	II CUATRIMESTRE
Enokanqui	Nueva Jerusalén	Construcción graderíos en la cancha de fútbol de la comunidad Nueva Jerusalén	14.440,5	PLANIFICACION	II CUATRIMESTRE
Lago San Pedro	14 de diciembre	Construcción del cerramiento del área del tanque de reserva elevado del sistema de agua de la 14 de diciembre	31.854,00	AA.PP	FONDOS ANTICIPADOS FUTUROS
Lago San Pedro	Los Arenales	Construcción de UBS y perforación de pozos de agua con estructura de H.A. para tanque elevado más accesorios de instalación incluido tanque de p.v.c.	12.179,00	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Lago San Pedro	Cabecera Parroquial Lago San Pedro-Sector Urbano Marginal	Construcción de UBS y perforación de pozos de agua con estructura de H.A. para tanque elevado más accesorios de instalación incluido tanque de p.v.c. En la Cabecera Parroquial, sector urbano - marginal	19.987,00	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Lago San Pedro	Unidos Venceremos	Apoyo al Fomento Productivo	12.804,00	D. ECONOMICO PRODUCTIVO	III CUATRIMESTRE
Lago San Pedro	15 de Agosto	Apoyo al Fomento Productivo	9.370,00	D. ECONOMICO PRODUCTIVO	III CUATRIMESTRE
Pompeya	Cabecera Parroquial de Pompeya-Sector La Feria	Construcción de UBS en la cabecera parroquial, sector la feria	10.091,00	AA.PP	III CUATRIMESTRE
Pompeya	Comuna San Francisco Chicta	Perforación de pozos de agua con estructura de H.A. para tanque elevado más accesorios de instalación incluido tanque de	8.411,42	AA.PP	III CUATRIMESTRE

PARROQUIA	BENEFICIARIOS	NECESIDAD DEFINIDA CON CRITERIO TECNICO	PP-2018	ELABORACIÓN DEL PROYECTO	CRONOGRAMA EJECUCIÓN
Barrios y Lotizaciones	Barrios y Lotizaciones	Servicios Básicos de la ciudad	390.245,71	AA.PP	III CUATRIMESTRE
Barrios y Lotizaciones	Lotización Los Pinos (Abad Tinoco)	Dotación del servicio de agua a las familias de la lotización Abad Tinoco	13.008,00	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Barrios y Lotizaciones	Barrio Machala	Adquisición de terrenos para área verde en el Barrio Machala	13.008,00	PLANIFICACION	I CUATRIMESTRE
Barrios y Lotizaciones	Barrio Primero de Mayo	Cerramiento con malla del área de la cancha cubierta del barrio Primero de Mayo	13.008,00	PLANIFICACION	II CUATRIMESTRE
Barrios y Lotizaciones	Barrio 25 de Diciembre	Mantenimiento de la cancha cubierta del barrio 25 de diciembre	13.008,00	PLANIFICACION	II CUATRIMESTRE
Barrios y Lotizaciones	Barrio Miraflores	Colocación de un juego infantil en el área verde del barrio Miraflores	13.008,00	PLANIFICACION	I CUATRIMESTRE
Enokanqui	Cabecera Parroquial	Mejoramiento del sistema de agua	36.713,1	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Enokanqui	El Progreso	Construcción de UBS y perforación de pozos de agua con estructura de H.A. para tanque elevado más accesorios de instalación incluido tanque de p.v.c.	22.272,6	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Enokanqui	La Primavera	Construcción de UBS y perforación de pozos de agua con estructura de H.A. para tanque elevado más accesorios de instalación incluido tanque de p.v.c.	11.013,9	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Enokanqui	Nuevo Santo Domingo	Apoyo al Fomento Productivo	8.811,1	D. ECONOMICO PRODUCTIVO	III CUATRIMESTRE
Enokanqui	Centro Omawas Kichwa San Francisco	Apoyo al Fomento Productivo	7.342,7	D. ECONOMICO PRODUCTIVO	III CUATRIMESTRE
Enokanqui	Los Ángeles	Mantenimiento vial	8.811,1	OO.PP	II CUATRIMESTRE
Enokanqui	Nueva Jerusalén	Construcción graderíos en la cancha de fútbol de la comunidad Nueva Jerusalén	14.440,5	PLANIFICACION	II CUATRIMESTRE
Lago San Pedro	14 de diciembre	Construcción del cerramiento del área del tanque de reserva elevado del sistema de agua de la 14 de diciembre	31.854,00	AA.PP	FONDOS ANTICIPADOS FUTUROS
Lago San Pedro	Los Arenales	Construcción de UBS y perforación de pozos de agua con estructura de H.A. para tanque elevado más accesorios de instalación incluido tanque de p.v.c.	12.179,00	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Lago San Pedro	Cabecera Parroquial Lago San Pedro-Sector Urbano Marginal	Construcción de UBS y perforación de pozos de agua con estructura de H.A. para tanque elevado más accesorios de instalación incluido tanque de p.v.c. En la Cabecera Parroquial, sector urbano - marginal	19.987,00	AA.PP	II CUATRIMESTRE
Lago San Pedro	Unidos Venceremos	Apoyo al Fomento Productivo	12.804,00	D. ECONOMICO PRODUCTIVO	III CUATRIMESTRE
Lago San Pedro	15 de Agosto	Apoyo al Fomento Productivo	9.370,00	D. ECONOMICO PRODUCTIVO	III CUATRIMESTRE
Pompeya	Cabecera Parroquial de Pompeya-Sector La Feria	Construcción de UBS en la cabecera parroquial, sector la feria	10.091,00	AA.PP	III CUATRIMESTRE
Pompeya	Comuna San Francisco Chicta	Perforación de pozos de agua con estructura de H.A. para tanque elevado más accesorios de instalación incluido tanque de	8.411,42	AA.PP	III CUATRIMESTRE

Anexo 3: Oficio Asamblea Ciudadana

ASAMBLEA LOCAL CIUDADANA
COMITÉ CANTONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA
 LA JOYA DE LOS SACHAS - ORELLANA - ECUADOR

La Joya de los Sachas, a 06 de junio de 2016

Señor
 Rodrigo Román G.
 ALCALDE DEL G.A.D. MUNICIPAL DEL CANTON LA JOYA DE LOS SACHAS
 Ciudad.-

De mi consideración:

Reciba cordiales saludos de la Asamblea Ciudadana Local-ACL- adscrita al Comité de Participación Ciudadana del cantón La Joya de los Sachas y los deseos de éxitos en el desempeño de tan delicadas funciones en bien de la ciudadanía sachense.

Conociendo muy de cerca su compromiso con la democracia participativa, cuya protagonista es la ciudadanía, llegamos a su Autoridad para solicitarle se permita el ejercicio democrático del uso de la Silla Vacía en las distintas sesiones del Concejo Municipal, invitando a los distintos actores sociales a que participen en asuntos muy puntuales a ser tratados en las mismas, al amparo de Art. 77 de la LOPC en concordancia con el Capítulo I de la Ordenanza que conforma y regula el sistema de Participación Ciudadana y Control Social del cantón La Joya de los Sachas, que tiene relación con esta materia.

Tengo la seguridad, Señor Alcalde, que este ingrediente democrático agregado a las distintas Sesiones del Concejo, será muy bien visto y generará comentarios favorables respecto a la transparencia de su administración municipal

Agradeciendo su atención, me suscribo

Atentamente,


 Prof. Rodrigo Montón Freire
 PRESIDENTE DE LA ACL ADSCRITA AL COMITÉ
 DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL CANTON
 LA JOYA DE LOS SACHAS

